

<https://helda.helsinki.fi>

---

Ylimpien virkamiesten kompetenssi ja johtajuus suhteessa  
toimintaympäristön asettamiin vaatimuksiin ja tarjoamiin  
mahdollisuuksiin : systemaattinen katsausanalyysi

Kotiranta, Sami

Sitra

2017-10-20

---

Kotiranta , S & Ahonen , P P 2017 , Ylimpien virkamiesten kompetenssi ja johtajuus  
suhteessa toimintaympäristön asettamiin vaatimuksiin ja tarjoamiin mahdollisuuksiin :  
systemaattinen katsausanalyysi . Sitra , Helsinki . <

[http://media.sitra.fi/2017/10/05133300/JSJ\\_Kirjallisuuskatsaus\\_FINAL\\_KotirantaAhonenSitra\\_31-08-2017-pdf.pdf](http://media.sitra.fi/2017/10/05133300/JSJ_Kirjallisuuskatsaus_FINAL_KotirantaAhonenSitra_31-08-2017-pdf.pdf)  
>

---

<http://hdl.handle.net/10138/262143>

---

publishedVersion

---

*Downloaded from Helda, University of Helsinki institutional repository.*

*This is an electronic reprint of the original article.*

*This reprint may differ from the original in pagination and typographic detail.*

*Please cite the original version.*

**Ylimpien virkamiesten kompetenssi ja johtajuus  
suhteessa toimintaympäristön asettamiin vaatimuksiin  
ja tarjoamiin mahdollisuuksiin: Systemaattinen  
katsausanalyysi**

Sami Kotiranta & Pertti Ahonen  
31.8.2017

## Ylimpien virkamiesten kompetenssi ja johtajuus suhteessa toimintaympäristön asettamiin vaatimuksiin ja tarjoamiin mahdollisuuksiin: Systemaattinen katsausanalyysi

YTM Sami Kotiranta (sami.kotiranta@helsinki.fi +358 40 845 4115)

Prof., VTT, KTM Pertti Ahonen (pertti.ahonen@helsinki.fi +358 400 735 769)

Helsinki: Sitra 2017

### Tiivistelmä

**Tutkimusongelma:** Tämän tutkimuksen tutkimusongelmana on selvittää systemaattisen katsausanalyysin keinoin, miten ylimpien virkamiesten kompetenssi ja johtajuus ovat muotoutuneet suhteessa toimintaympäristön muutoksiin.

**Lähestymistapa, metodi ja tutkimusasetelma:** Tämä tutkimus edustaa pääasiassa kolmea tieteenalaa. Ne ovat julkinen hallinto (*public administration*), julkinen johtaminen (*public management*) ja julkisten politiikkatoimien tutkimus (*public policy*).

Tutkimusaineiston muodostavat tieteelliset artikkelit ja valikoitujen maiden valtionhallinnon dokumentit. Tutkimusasetelma koostuu aineiston pitkittäisleikkauksesta ajanjaksolta 2002–2017 sekä poikittaisleikkauksesta, joka kohdistuu määrättyihin kohdemaihin ja teemoihin. Kohdemaita on kymmenen: Suomi, Ruotsi, Norja, Tanska, Alankomaat, Saksa, Ranska, Iso-Britannia, Yhdysvallat ja Kanada.

Aineisto on eritelty soveltaen systemaattinen katsaus -metodia (*systematic review*). Metodia koskevien hyvien käytäntöjen mukaisesti tutkimustulosten ja niiden tulkinnan perustaksi muodostettiin askeltaen rajaten tietty joukko tekstejä. Niistä 25 on tieteellisiä artikkeleita ja 10 hallinnollisia dokumentteja.

**Rajaukset:** Tämän tutkimuksen rajauksia ilmentävät ne teemat ja vastaavat avainsanat, hakutermit ja käsitteet, joihin keskittyen tutkimus on laadittu. Tutkimusta rajaavat samoin tutkimusajanjakso, 2002–2017, sekä se kymmenen maan joukko, jota koskevia tieteellisiä artikkeleita ja hallinnollisia dokumentteja on eritelty.

**Tulokset ”pähkinänkuoressa”:** Tutkimuskysymyksiä oli kolme:

1. Miten toimintaympäristön muutokset ovat ylipäättään vaikuttaneet ylimpien virkamiesten kompetenssille ja johtajuudelle asetettaviin vaatimuksiin?
2. Miten toimintaympäristön muutokset ovat vaikuttaneet ylimpien virkamiesten kompetenssille ja johtajuudelle asetettaviin vaatimuksiin virkamiehien yhdistävissä tehtävissä ja niistä erityisesti kollaboratiivisissa (*collaborative*) ja yhdistävissä (*integrative* sekä *unificative*) tehtävissä?
3. Miten toimintaympäristön muutokset ovat vaikuttaneet ylimpien virkamiesten strategista johtajuuskompetenssia koskeviin vaatimuksiin yleensä ja erityisesti heidän yhdistävissä tehtävissään?

Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen saatiin seuraava vastaus. Se, että ylimpien virkamiesten kompetenssi mukaan lukien heidän johtajuuskompetenssinsa on muodostunut aiheeksi tutkimuksessa ja käytännössä, voidaan hyvin ymmärtää seuraukseksi tapahtuneista muutoksista. Tutkimuksen piirissä esiintyvät käsitykset ovat kuitenkin epäyhtenäisiä. Johtavilta virkamiehiltä toivotut kompetenssit on tutkimuksen piirissä luokiteltu monin eri tavoin. Epäyhtenäisyyttä vallitsee myös hallinnollisissa dokumenteissa ilmaistuissa käsityksissä ylimpien virkamiesten kompetenssista sekä yleensä että johtajuuden aihepiirissä.

Toiseen tutkimuskysymykseen vastattaessa ”yhdistämisen” kattotermin alle kootuista termeistä kollaboraatio osoittautui levinneimmäksi. Kollaboraation käsitteen soveltamista haittaa kuitenkin monitulkintaisuus. Monia luetteloja on myös laadittu tutkimuksen piirissä siitä, mitä ylimpien virkamiesten kollaboraatiokompetenssin katsotaan edellyttävän. Tutkittu joukko hallinnollisia dokumentteja puolestaan osoittaa hyvin sen, että kollaboraation käsite on tutkimusaikakauden kuluessa yleistynyt. Noissa dokumenteissa kollaboraatiota oli esimerkiksi tarkasteltu eräänä virkamieskompetenssin osakompetensseista tai annettu kollaboraatiolle uusia virtuaalisia verkkoväitteisiä sekä kokeilevia ulottuvuuksia.

Kolmanteen tutkimuskysymykseen saatuja vastauksia kuvastaa ylimpien virkamiesten luonnehdinta ”kollaboratiivisiksi kapasiteetin rakentajiksi”. Tässäkin osa-aihepiirissä esiintyi epäyhtenäisyyttä kuten erilaisia strategisen kompetenssin lajien luetteloita.

Millainen ratkaisu saavutettiin tutkimusongelmaan ylimpien virkamiesten kompetenssin ja johtajuuden muotoutumisesta suhteessa toimintaympäristön muutoksiin? Ratkaisussa korostuvat niin monimääreisyys ja monikäsitteisyys kuin muutosten ja niiden vaikutusten epätasaisuus. Muutoksiin on suhtauduttu varoen esimerkiksi Saksassa ja Alankomaissa mutta innokkaasti Isossa-Britanniassa ja Kanadassa. Suomi sijoittuu ääripäiden välimaastoon. Ranska puolestaan kulkee selvästi omaa tietään.

**Tulosten käytännön merkitys:** Tutkimus on laadittu Sitran julkisen sektorin johtaminen -avainalueen toimeksiannosta eräänä osana avainalueen syksyllä 2017 käynnistämän julkisen hallinnon johtamiskoulutuksen ja keskustelualoitetyön pohjustamista. Vastaavia aikaisempia tarkasteluja ei ole ollut käytettävissä.

Tiettyä tämän tutkimuksen tuloksista voidaan pitää sen päätuloksena. Kysymys on siitä, että sekä tämä tutkimus, siinä eritelty aikaisempi tutkimus että merkittävä osa tutkittua hallinnollista dokumentaatiota sijoittuu tieteellisten tutkimuksen ja käytännön väliselle tärkeälle rajapinnalle.

Käytännön kannalta tämä tutkimus tarjoaa erityisesti mahdollisuuksia edistää yhteisen kielen kiteytymistä tarkastelluista teemoista. Välillisesti tulokset palvelevat kuitenkin myös pyrkimyksiä hioa välineitä ylimpien virkamiesten kompetenssin ja johtajuuden kehittämistä koskeviin käytännön tarkoituksiin. Sitä kautta tämä tutkimus edistää samoin välillisesti kansallisia, eurooppalaisia ja globaaleja kansanvaltaisia, sosiaalisia ja kulttuurisia arvoja.

**Avainsanat:** *Julkinen hallinto, valtionhallinto, keskushallinto, virkamiehistö, johtavat virkamiehet, johtajuus, kompetenssi, kollaboraatio, yhdentäminen, strategia*

**Keywords:** *Public administration, government administration, central government administration, civil service, civil servant leaders, leadership, collaboration, integration, strategy*

## Sisällysluettelo

1. Johdanto .....	5
1.1. Lähtökohdat .....	5
1.2. Tutkimuksen tarkoituksen täsmennys ja tutkimuskysymykset .....	7
2. Keskeiset käsitteet .....	9
2.1. Instituutiot ja toimintaympäristöt .....	9
2.2. Ylimmät virkamiehet ja johtajuus .....	10
2.3. Yhdistäminen ja strategisuus johtajuuskompetenssin osina .....	10
3. Metodi ja sen soveltaminen .....	13
3.1. Systemaattinen katsaus -metodin yleispiirteet .....	13
3.2. Hakutermien muotoilu sekä julkaisuareenoiden ja tekstien rajaaminen .....	17
3.3. Alustava julkaisumassa ja sen supistaminen joukoksi ydinjulkaisuja .....	18
3.4. Muodostunut julkaisujen ydinjoukko .....	21
4. Tutkimustulokset .....	26
4.1. Vaatimukset ylimpien virkamiesten kompetenssille ja johtajuudelle .....	26
4.1.1. Tieteelliset artikkelit .....	26
4.1.2. Hallinnolliset dokumentit .....	27
4.2. Ylimpien virkamiesten kollaboratiiviset ja yhdistävät tehtävät .....	29
4.2.1. Tieteelliset artikkelit .....	29
4.2.2. Hallinnolliset dokumentit .....	30
4.3. Vaatimukset ylimpien virkamiesten strategiselle johtajuuskompetenssille .....	32
4.3.1. Tieteelliset artikkelit .....	32
4.3.2. Hallinnolliset dokumentit .....	34
4.4. Tulosten tulkintaa .....	35
5. Päätelmiä .....	38
5.1. Vastaukset tutkimuskysymyksiin ja ratkaisu tutkimusongelmaan .....	38
5.2. Teoreettinen, metodinen, empiirinen ja käytännöllinen loppupohdinta .....	41
5.2.1. Teoreettinen loppupohdinta .....	41
5.2.2. Metodinen loppupohdinta .....	43
5.2.3. Empiirinen loppupohdinta .....	44
5.2.4. Pohdinta tulosten käytännön merkityksestä .....	46
Lähteet .....	48
Primaarilähteet 1: Tieteelliset artikkelit .....	48
Primaarilähteet 2: Valtiolliset julkaisut .....	50
Sekundaarilähteet .....	51

## 1. Johdanto

### 1.1. Lähtökohdat

Tämä tutkimus on laadittu Sitran Julkisen sektorin johtaminen -avainalueen toimeksiannosta. Tarkoituksena on tarjota tietty osa perustaa avainalueen syksyllä 2017 käynnistämälle julkisen hallinnon johtamiskoulutukselle ja keskustelualoitetyölle. Toimeksiannosta johtuvia kohdistuksia ja rajoituksia on tässä tutkimuksessa tarkasteltu myös tiettyssä mielessä kriittisesti. On haluttu varmistaa, ettei hyvistä tieteellisistä käytännöistä tingitä. Tutkijat ovat tehneet työnsä itsenäisesti toimeksiantajan vaikuttamatta teoreettisiin lähtökohtiin, metodilähtökohtiin tai päätelmiin.

Tässä tutkimuksessa on lähdetty liikkeelle toimeksiantajan korostamista teemoista. On kuitenkin myös varmistettu ajankohtaisen tutkimuksen ja hallinnollisten dokumenttien perusteella se, että teemat ovat mielekkäitä ja että niiden välillä vallitsee mielekkäitä yhteyksiä. Oleelliset teemat ovat johtajuus (*leadership*), kompetenssi (*competence*), "yhdistämisen" kattokäsitteen alle sijoittuvat kolme teemaa (kollaboraatio, *collaboration*, sekä kaksi "yhdistämisen" teemaa, *unification* tai *integration*) sekä strategia (*strategy*).

Tämän tutkimuksen lähtökohtiin kuuluu ajatus siitä, että ylimpien virkamiesten kompetenssiin ja johtajuuteen (*leadership*) vaikuttaa oleellisesti niiden soveltamisen konteksti (*context*, Pollitt 2013). Konteksti on tärkeä tutkimukselle myös siksi, että se kuuluu tutkimuspäätelmien tärkeisiin pätevyyssehtoihin. Käytännössäkin konteksti on oleellista ottaa huomioon. Muuten saatetaan käynnistää korkean riskin alaisia pyrkimyksiä soveltaa sellaisia virikkeitä, jotka ovat peräisin oleellisesti erilaisesta kontekstista kuin aiottu uusi sovellusten konteksti.

Kontekstia on tutkimuskirjallisuudessa etenkin aikaisemmin yleisesti kutsuttu "ympäristöksi" (*environment*, Meyer 2009a). Konteksti ja ympäristö ovat monimääreisiä. Niillä voi olla niin organisaationsisäistä kuin organisaatioon nähden ulkoista luonnetta sekä niin kansallista kuin kansainvälistä luonnetta. Luonnehdituista syistä "kontekstin" ja "ympäristön" käsitteet ovat monimerkityksisiä. Monimääreisyys ja monimerkityksisyys vaativat tältä tutkimukselta teoreettista ja metodista kriittisyyttä.

Huomio kontekstiin vaatii myös huomiota *lokaalisuuden* ja *globaalisuuden* välisiin jännitteisiin. Tavallista ja hyvinkin hyödyllistä on se, jos lokaalisia olosuhteita ja kehityskulkuja Suomessa vertaillaan lokaalisiin olosuhteisiin ja kehityskulkuihin ulkomailla tai globaalisiksi arvioituihin kehityspiirteisiin. Sekä tutkimus että käytännön kehittämistyö ovat kuitenkin sellaisinaan monin tavoin globalisoituneita. Tästä aiheutuu se, ettei ilman tarkempaa tarkastelua ole selvää, ovatko jonkin maan olosuhteet ja kehityskulut vain tuolle maalle ominaisia vai edustavatko ne piirteitä, joista maa tarjoaa vain yhden esimerkin. Lokaalisuuden ja globaalisuuden välinen jännite ilmenee myös tutkimuksessa, olipa kysymys vertailevasta tutkimuksesta (ks.

esim. Pollitt & Bouckaert 2011) tai globaaleja kehityspiirteitä koskevasta tutkimuksesta (ks. Meyer 2009a tieteen, johtamisen, ihmisoikeuslainsäädännön ja modernin ihmisyksilön käsitteen globalisoitumisesta).

Tämän tutkimuksen toimeksiannon kytkeytyminen käytännön hallinnon kehittämistarpeisiin vaatii erityistä huomiota *muutosta* koskevaan tutkimukseen sekä kehittämistyöhön, joka tähtää hallittuun muutokseen. Alituista muutosta tapahtuu ”kasvullisesti” ja vähittäin, politiikkatoimen, -ohjelmien ja -hankkeiden tuloksena sekä tuollaisten toimen, ohjelmien ja hankkeiden kielteisten ja myönteisten sivuvaikutusten seurauksena. Muutos on tärkeä tutkimuskohde myös silloin, kun tutkitaan ylimpien virkamiesten kompetenssia ja johtajuutta suhteessa toimintaympäristön muutoksiin (Trottier ym. 2008; Sun ym. 2012; Wright ym. 2012; Pandey ym. 2016).

Yhdistämisen ja eriyttämisen keskinäinen suhde kuuluu hallinnon ja organisaatioiden tutkimuksen aiheisiin klassisten hallinto-oppien aikakaudelta lähtien. Yhtäältä hallinnon, johtamisen ja johtajuuden kohteeksi ja erääksi vaatimusten lähteeksi johtamiskompetenssille asettuu toisistaan *erillisten toimintojen ja rakenteiden yhdistäminen*. Klassisista hallinto-opeista alkaen on korostettu koordinoitua eli yhteensovittamista johtajuuden eräänä tunnusmerkkinä. Nytemmin on tähdennetty tässäkin tutkimuksessa tarkastellun kollaboraation (*collaboration*) turvaamista ja vahvistamista (Ansell & Gash 2008; Rethemeyer & Hatmaker 2008; Weber ym. 2008; Crosby & Bryson 2010; Morse 2010; Esteve ym. 2013; Hartley ym. 2013; Mergel & Desouza 2013; Scott & Thomas 2016). Samoin on korostettu yhdistämistä (*unification, integration*) osana johtajuutta (Trottier ym. 2008; Crosby & Bryson 2010; Fernandez ym. 2010; Morse 2010; Silvia & McGuire 2010; Sun ym. 2012). Lisäksi on kirjoitettu toimintojen liittämistä yhteen (*joining-up*) (Bogdanor 2005). Viimeinen termeistä esiintyy kuitenkin pääasiassa käytännön kehittämisen teemana, ei laajasti viitattujen julkaisujen kantavana teemana. Siksi se jätetään pois tarkemmasta tarkastelusta, joskin siihen viitataan, jos se esiintyy jossakin tälle tutkimukselle oleellisessa yksittäisessä lähteessä.

Paitsi yhdistäminen, johtajuuteen kuuluu myös kompetenssi *erottaa asioita toisistaan*. Yhtäältä vahvistetaan rajoja vetäen johdettavan kohteen kuten organisaation, sen yksikön tai sen tietyn toiminnon erottautumista siitä, mikä ei tuohon kohteeseen kuulu. Toisaalta ollaan tekemisissä sen, tässä tutkimuksessa korostuvan seikan kanssa, että johtajuuteen kuuluu vastuiden ja velvollisuuksien jako henkilöiden, yksiköiden, hankkeiden tai muiden tahojen kesken. Jälkimmäisen teeman historia alkaa viimeistään klassisista ekonomisteista Adam Smithistä ja Karl Marxista ja heidän korostamastaan työnjaosta ja työn tulosten jakautumisesta. Erottamistehtävä korostuu myös yhteyksissä, joissa johtajuus edellyttää strategian (*strategy*) muodostamis- ja toimeenpanokompetenssia (Desouza 2009; Koschmann ym. 2012; Esteve ym. 2013; Scott & Thomas 2017).

Tämä tutkimus on ankkuroitu yleisiin tieteellisiin käytäntöihin sekä tutkimusaloihin julkinen hallinto (*public administration*), julkinen johtaminen (*public management*) ja julkisten politiikkatoimen tutkimus (*public policy*). Samoja teemoja kuin tieteellisessä tutkimuksessa esiintyvät kuitenkin myös käytännön ja sen kehittämisen piirissä (ks. esim. OECD 2010a, aiheena kompetenssin johtaminen; OECD 2015, osa-aiheena kollaboraation parantaminen; OECD 2016, *joined-up governance* eli ”yhteenliitetty hallinta”; OECD:n roolista ks. Alasuutari & Rasimus 2009).

## 1.2. Tutkimuksen tarkoituksen täsmennys ja tutkimuskysymykset

Esitettyä taustaa vasten voidaan muotoilla tämän tutkimuksen empiirinen tarkoitus seuraavasti:

Miten ylimpien virkamiesten kompetenssi ja johtajuus ovat muotoutuneet suhteessa toimintaympäristön muutoksiin?

Tutkimuksen tarkoituksen perusteella voidaan asettaa tutkimuskysymykset:

1. Miten toimintaympäristön muutokset ovat ylipäättään vaikuttaneet ylimpien virkamiesten kompetenssille ja johtajuudelle asetettaviin vaatimuksiin?
2. Miten toimintaympäristön muutokset ovat vaikuttaneet ylimpien virkamiesten kompetenssille ja johtajuudelle asetettaviin vaatimuksiin virkamiehistön yhdistävissä tehtävissä ja erityisesti heidän kollaboratiivisissa (*collaborative*) ja yhdistävissä (*integrative* sekä *unificative*) tehtävissään?
3. Miten toimintaympäristön muutokset ovat vaikuttaneet ylimpien virkamiesten strategista johtajuuskompetenssia koskeviin vaatimuksiin sekä yleensä että virkamiehistön yhdistävissä tehtävissä?

Johdantojakson jälkeisessä jaksossa tarkastellaan tämän tutkimuksen keskeisiä käsitteitä. Seuraava jakso, metodijakso, koostuu sovelletun systemaattinen katsaus -metodin luonnehdinnasta ja sen soveltamistavasta tässä tutkimuksessa. Sen jälkeisessä laajassa jaksossa seuraa tutkimuksen tulosten tarkastelu ja niiden tulkinta. Viimeisessä jaksossa tarkastellaan tutkimuskysymyksiin saatuja vastauksia ja ratkaisua tutkimusongelmaan sekä vedetään teoreettisia, metodisia, empiirisiä sekä käytäntöä koskevia päätelmiä.



## 2. Keskeiset käsitteet

### 2.1. Instituutiot ja toimintaympäristöt

*Institutionaalisesti* tämän tutkimuksen kohdealueen muodostaa julkinen hallinto. Sen piirissä korostuu nimenomaan valtion hallinto eli yhtenäisvaltion valtionhallinto tai liittovaltion liittohallinto sen sijaan, että tutkittaisiin osavaltioiden, maakuntien tai kuntien hallintoa tai yhtenäis- tai liittovaltioiden tai osavaltioiden alue- tai paikallishallintoa. Tarkastelun kohdealue on rajatumpi kuin julkinen sektori, johon Suomessa lukeutuvat tilastoluokitusten mukaan julkisen hallinnon lisäksi sosiaaliturvarahastot, tai valtion vaikutuspiirissä oleva koko instituutiokenttä, johon kuuluu julkisen hallinnon lisäksi esimerkiksi osakeyhtiölain lisäksi sitä tarkentavilla erityissäädöksillä säänneltyjä osakeyhtiöitä sekä välillisen valtionhallinnon elimiä. Suomen näkökulmasta tämä tutkimus kohdistuu valtioneuvoston alaiseen valtionhallintoon, joskaan eduskunnan alaista hallintoa ei ole rajattu pois tarkastelusta. Tarkastelun ala on sen sijaan selvästi laajempi kuin OECD-kielenkäytössä korostetun "valtion hallintokeskuksen" (*center of government*) tai "valtion hallintakeskuksen" (*center of governance*) ala. Tuohon rajatumpaan alaan lukeutuu Suomessa lähinnä valtioneuvosto ministereineen, ministeriöineen ja virkamiehineen.

Edellä on viitattu käsitteen "toimintaympäristö" monimääreisyyteen ja monikäsitteisyyteen. Valtionhallinnon ulkoisessa toimintaympäristössä vaikuttavat lähietäisyydellä eduskunta ja institutionaalisesti etäämmällä kunnat, pian koko maassa myös maakunnat, välillisen julkisen hallinnon elimet, kaksi valtiokirkkoa ja muut uskonnolliset yhdyskunnat sekä kotimaiset ja kansainväliset järjestöt ja yritykset. Valtionhallinnon sisäiseen kotimaiseen toimintaympäristöön voidaan erityisesti lukea kunkin yksittäisen valtionhallinnon organisaation oma rakenne ja toiminta mutta valtioneuvosto sisällä myös tuo toimielin kokonaisuudessaan yhtenäinen valtioneuvosto -ihanteen mukaisesti. Valtionhallinnon ulkomaisessa toimintaympäristössä erottuvat muun muassa Euroopan Unioni toimielimineen, muut itsenäiset valtiot sekä vaikutuksensa Suomeen ulottavat ulkomaiset ja kansainväliset yritykset ja järjestöt.

### 2.2. Ylimmät virkamiehet ja johtajuus

*Ylimmillä virkamiehillä* tarkoitetaan tässä tutkimuksessa ensinnäkin varsinaisia virkamiesjohtajia kuten virkamiehiä, joiden nimike ilmaisee heidän johtavan asemansa (johtaja, päällikkö, rehtori jne.). Nimikkeellä tarkoitetaan myös virkamiehiä tai vastaavassa asemassa olevia, jotka toimivat siinä määrin itsenäisissä ja mahdollisesti siinä määrin korkeasti palkatuissa asiantuntijatehtävissä, että myös heidän lukemisensa ylimpien virkamiesten joukkoon on perusteltua.

Tämän tutkimuksen avainkäsitteistä ylimpien virkamiesten *kompetenssi* muodostaa monimerkityksisen käsitteen. Yhtäältä on kysymys aiheesta, jota johtajuutta koskeva tutkimus ja normatiiviset johtamisopit ovat puntaroineet toistasataa vuotta. Toisaalta on kysymys siitä, miten voitaisiin luonnehtia sellaisia

virkamiesjohtajien ja muiden ylimpien virkamiesten kompetensseja, jotka poikkeavat yleisistä johtajuuskompetenssin lajeista (ks. esim. Northouse 2016).

Toisin kuin englannin kielessä, jossa vakiintuneesti erotetaan toisistaan *management* ja *leadership*, suomen kielessä vastaavan eron tekeminen on vaikeampaa, joskin on mahdollista kirjoittaa yhtäältä ”johtamisesta” ja toisaalta ”johtajuudesta”. Edellinen viittaa *managementin* tapaan myös hallintoa sisältävään arkiseen asioiden viemiseen eteenpäin. Jälkimmäinen korostaa henkilön asemaa sekä keulakuvana että organisatorisen ja institutionaalisen säilymisen sidostekijänä mutta myös muutosten katalyyttinä. Osan virkamiesjohtajista tehtäväkenttää voidaan luonnehtia johtamispitoiseksi, joskin etenkin heistä korkeimmissa asemissa olevien toimenkuvassa korostuu johtajuus. Osan ylimmistä virkamiesasiantuntijoista tehtäväkenttää puolestaan voidaan luonnehtia kohtalaisen johtajuuspitoiseksi mutta kenties vain vähän tai ei lainkaan johtamista sisältäväksi.

### 2.3. Yhdistäminen ja strategisuus johtajuuskompetenssin osina

Tässä tarkastelussa ovat keskeisessä asemassa myös *yhdistämistä* koskevat seikat eli kollaboraatioon liittyvät sekä yhdentämistä koskevat. Edellä on viitattu klassisten hallinto-oppien korostamaan koordinaatioon eli yhteensovittamiseen, josta ei kuitenkaan tässä yhteydessä varsinaisesti ole kysymys. ”Kollaboraatioon” liittyi toisen maailmansodan aikana kielteinen merkityslataus. Google Scholar -haun mukaan 1970-luvun lopulla ilmestyivät ensimmäiset artikkelit, joissa ”kollaboratiivista johtajuutta” luonnehdittiin autoritaarisen johtajuuden erääksi vastakohdaksi (ks. esim. Finch 1979). Varhaisiin laajempiin tarkasteluihin, joissa kollaboraation ala on selvästi organisaation sisäistä laajempi, kuuluu Chrislipin ja Larsonin (1994) teos.

Kollaboraatiolla on ryhdytty nyttemmin tarkoittamaan vuorovaikutusta, joka on kullekin siihen osallistuvalla osapuolella vapaaehtoista samalla kun sovelletaan menettelytapoja, joihin ei kuulu minkään tahosta ylivalta toisiin tahoihin nähden eikä omien käsitysten ajaminen kaikin laillisin keinoin ja ehkä muillakin keinoilla. Sen sijaan turvaututaan neuvotteluun, luottamuksen rakentamiseen lujittamiseen ja konsensuksen luomiseen. Kollaboraatio voi olla niin organisaation sisäistä, jolloin johtajuuden piirteisiin kuuluu esimerkiksi sanoutuminen irti ”kolmesta s:stä” eli sanelusta, suosinnasta ja salailusta. Kollaboraatio voi myös muodostua organisaatioon ja sen rajoihin nähden ulkoiseksi erilaisissa kumppanuus- ja yhteistyösuhteissa.

Yhdistämistä korostavista johtajuuskäsityksistä erään muodostaa samoin yhdentävä johtajuus, *integrative leadership*, jonka ensimmäiset korostukset esiintyivät 1970-luvulla (ks. esim. Sorensen & Pau 1976). Esiintyy myös nimike *unifying leadership*, jota voidaan pitää yhdentävän johtajuuden synonyymina siitä huolimatta, että eri nimikkeiden yksittäiset kehittelijät saattavat olla toista mieltä. Artikkelissaan Alvesson (1992) kytki yhdentävän johtajuuden sosiaalisen integraation edistämiseen. Tästä onkin kysymys yleiseltä yhteiskuntatieteelliseltä kannalta. Kuten edellä on mainittu, yhteenliittäminen (*joining-up*) ei ole muodostunut siinä määrin keskeiseksi termiksi tieteellisen tutkimuksen piirissä, että sitä olisi perusteltua erikseen tarkastella tässä tutkimuksessa.

Termin *strategia* historiaan kuuluu muotoutuminen sotataidon oppien piirissä. Siinä missä taktiikka koostui taidosta ottaa pieniä askeleita vaikuttaen paljolti vastustajan havaintoihin, strategia oli sotapäällikön,

*strategos*, eli v. Clausewitzin (2005) sanoin ”kenraalin”, taitoa politiikan jatkeeksi ymmärretyn sodan voittamiseksi (Freedman 2012). Sotilaspuolelta pyrkimys strategiseen toimintaan levisi suuryrityksiin ja julkiseen hallintoon. Strateginen ajattelu on kuitenkin kärsinyt ongelmista. Rationalistinen tavoite-keino - ajattelu on osoittautunut monessa yhteydessä huonosti toimivaksi, ja usein strategiat ovat menestykseen johtavan toimintatavan asemesta jääneet pelkiksi dokumenteiksi, jotka ovat pölyttyneet arkistoissa tai vanhentuneet virtuaalisissa taltioissa (Freedman 2012). Strategia on myös jäänyt merkitykseltään monikäsitteiseksi (ks. esim. Mintzberg 1987). Ongelmista huolimatta on perusteltua muistuttaa sellaisista tavallisista strategian peruselementeistä kuin mission muotoilu, edustettujen arvojen lausuminen julki ja vision kehittäminen (ks. esim. Collins & Porras 1996). Missio, kirjaimellisesti ”lähetystehtävä”, ilmaisee, miksi se taho, jonka strategiasta on kysymys, on olemassa. Arvot tuovat esiin sen, miten taho suhtautuu vastaansa tuleviin seikkoihin pyrkien edistämään osaa niistä ja torjumaan niistä jonkin muun osan. Visiossa on kysymys tulevaisuudenkuvasta ja siitä, millaiseksi strategiaa harjoittavan tahon toivotaan muodostuvan epämääräisessä tulevaisuudessa tai tietyn määräajan kuluessa.

### 3. Metodi ja sen soveltaminen

#### 3.1. Systemaattinen katsaus -metodin yleispiirteet

Tämän tutkimuksen empiirisen osan metodin muodostavat systemaattisena katsauksena (*systematic review*) tunnetun kokonaisuuden mukaiset menettelytavat (ks. esim. Petticrew & Roberts 2006; Fink 2014). Näytöt aikaisempaan tutkimukseen perehtymisestä kuuluvat vakiovaatimuksiin tieteenharjoituksissa ja sen tulosten raportoinnissa. Monilla tutkimusaloilla riittää tutkimusartikkeleissa vähempikin kuin järjestelmällinen aikaisemman tutkimuksen erittely. Sen sijaan tietyillä muilla tutkimusaloilla kuten lääke- ja terveystieteissä ja eräillä teknisten tieteiden aloilla on suorastaan sääntönä, että aikaisempi tutkimus tulee eritellä systemaattisesti. Niin voidaan menetellä myös aloilla, joiden käytännöt sallisivat vapaamuotoisemmat menettelyt.

Systemaattinen katsaus saattaa muodostaa vain osan yksittäistä tutkimusta, mutta vaihtoehtoisesti se muodostaa tarkastelun oleellisen empiirisen perustan niin kuin tässä tutkimuksessa. Lukuiset tieteelliset lehdet ovat erikoistuneet julkaisemaan yksinomaan systemaattisia katsauksia, kuten tämän tutkimuksen aihealuetta sivuava *International Journal of Management Reviews*. Systemaattisia katsauksia julkaisevat myös muut lehdet muiden kirjoitusten ohessa.

Systemaattisen katsausmetodin tietyt muodot muistuttavat monilla tutkimusaloilla tavallista muotoihin sitomatonta katsausta aikaisempaan tutkimukseen. Huomattavan tavallista kuitenkin on, että systemaattisen katsausmetodin soveltaminen rakentuu ainakin osittain bibliometristen kvantitatiivisten indikaattoreiden soveltamiseen. Kvantitatiiviselta metodiikaltaan hiotuinta systemaattisen katsausmetodin muunnelmia edustaa kvantitatiivinen meta-analyysi, jossa tilastollisia erityismetodeja soveltaen syntetisoidaan uusia tilastollisia tutkimustuloksia tietyssä joukossa tieteellisiä artikkeleita esitettyjen tulosten perusteella (hyvänä esimerkkinä ks. Rinquist 2013). Aineiston ominaisuuksien johdosta tuollainen meta-analyysi ei kuitenkaan tule kysymykseen tässä tutkimuksessa.

Tässä tutkimuksessa systemaattinen katsaus -metodia on sovellettu käyttäen hyväksi Finkin (2014) muodostamaa seitsenportaista mallia. Portaavat seuraavat:

1. Tutkimuskysymysten asettaminen.
2. Bibliografisten tietokantojen, artikkelitietokantojen, verkkolähteiden ja muiden lähteiden valinta.
3. Valinta, joka koskee niitä hakutermejä, jotka syötetään tietokantaan ja joiden perusteella paikannetaan tarkemmin tutkittavat tieteelliset artikkelit.
4. Sisällöllisten inklusiokriteereiden (yksittäisen tekstin aineistoon ottamisen kriteereiden) ja eksklusiokriteereiden (yksittäisen tekstin aineistosta pois jättämisen kriteereiden) asettaminen aineistomassan supistamiseksi, jotta tutkimuskysymyksiin voitaisiin aineistoon jäävien artikkeleiden sisällön perusteella vastata.

5. Metodologisten inkluusio- ja eksklusiokriteerien asettaminen korostaen tekstien tieteellistä laatua, jonka indikaattorina käytetään muun muassa julkaisuareenan tai artikkelin impaktipistearvoa (tämä käsitteestä ks. jäljempänä) tai molempia arvoja yhdessä.
6. Tarkemman tutkimuksen piiriin jääneitä lähteitä koskevien tietojen kuten bibliografisten tietojen, avainsanatietojen ja abstraktien ja ehkä lähteiden kokonaisuudessaankin hankinta ja tallentaminen.
7. Yleensä pienehkön valikoitujen tekstien joukon yksityiskohtainen erittely päätetyllä erittelytarkkuudella.

Tieteellisten artikkeleiden lisäksi tämän tutkimuksen aineistoon kuuluu hallinnollisia dokumentteja määrätyistä maista. Huomiota on kiinnitetty aineiston symmetrisyyteen siten, että eriteltävään ydinaineistoon on otettu mikäli mahdollista tieteellisiä artikkeleita samoista maista kuin hallinnollisia dokumentteja. Muita maita koskevat tieteelliset artikkelit on jätetty pois ydinaineistosta. Maakohtaisia rajoituksia tehtäessä on otettu huomioon tutkimuksen toimeksianto. Kohdemaiksi muodostuivat Suomi, Ruotsi, Norja, Tanska, Alankomaat, Iso-Britannia, Saksa, Ranska, Yhdysvallat ja Kanada. Muutamien muiden maiden sisällyttämistä mukaan harkittiin, kuten Australian, Uuden-Seelannin, Itävallan, Belgian, Italian ja Espanjan. Alustavien tarkastelujen niukan annin johdosta laajennuksista pidättäydyttiin. Tässä tutkimuksessa tutkittuja aiheita koskevat tieteelliset artikkelit on otettu ydinaineistoon vain mikäli sovelletut sisällölliset ja metodologiset inkluusiokriteerit perustelevat inkluusion. Valintamenettelystä johtuu, ettei jokaista kohdemaata koskevaa yhtäkään tieteellistä artikkelia ei välttämättä sisälly ydinaineistoon. Sen sijaan kustakin kohdemaasta on otettu tarkasteluun yksi hallinnollinen dokumentti perusteilla, jotka esitetään jäljempänä.

Ne hakutermit, joita käyttäen tieteellisiin artikkeleiden kohdistuva systemaattinen katsaus on tässä tarkastelussa tehty, perustuvat tämän tutkimuksen johdannossa ja käsitelmäärittelyjaksossa esitettyihin periaatteisiin. Tarkasteluperiodi käsitti ajanjakson 2002–2017.

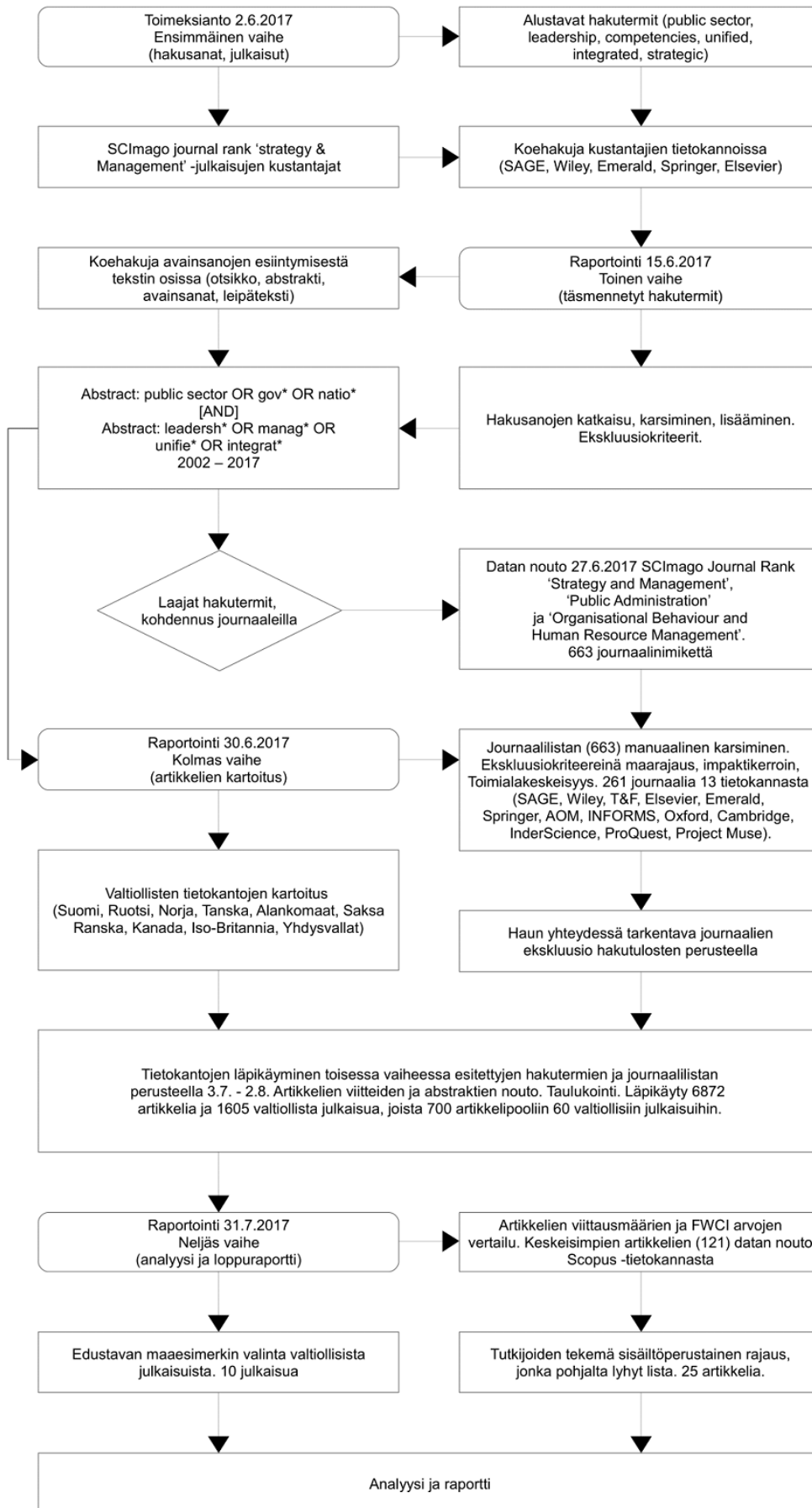
Alustavien hakutermin soveltuvuutta testattiin koehauin tietokannoista. Hakutermit osoittautuivat pääosin soveltuviksi ja syntyi aineisto, jota tutkimalla ilmeni mahdollisena vastata tutkimuskysymyksiin. Alustavaa laajaa aineistoa oli kuitenkin supistettava lyhentämällä hakulausekkeita ja eriyttämällä niitä toisistaan ja toteuttamalla tiivistettyjen hakulausekkeiden mukaisia hakuja.

Tutkimuksen edetessä oli myös perusteltua soveltaa sisällöllisiä aineiston rajoituksen kriteerejä hankkeen tutkijoiden toisistaan riippumatta arvioidessa, mitkä aluksi laajan alustavan aineiston artikkeleista tulisi sisällyttää supistettuun aineistoon ja mitkä artikkeleista tulisi jättää tuon aineiston ulkopuolelle. Ilman askeltavaa aineiston supistamisen menettelyä aineisto olisi jäänyt laajemmaksi kuin systemaattisen katsausmenettelyn hyvin käytäntöjen mukaan tavoiteltava ydinaineisto, jonka sisältöä voidaan riittävällä tarkkuudella eritellä.

Hakutermejä valittaessa toimivaksi menettelyksi osoittautui se, että termit muotoiltiin alaltaan laajoiksi ja aineistolähteet eli tieteellisten aikakauslehtien joukko rajattiin ottaen huomioon tämän tutkimuksen kohdistuminen määrättyihin teemoihin. Verrattuna englanninkielisiin teksteihin paljon viitatuissa lehdissä

ilmestyneiden paljon viitattujen muunkielisten tekstien määrä oli vähäinen, joten haut kohdistuivat tosiasiasa lopulta englanninkielisiin teksteihin.

Systemaattinen katsaus -metodin soveltamistuloksia on hyvän käytännön mukaista havainnollistaa vuokaavioin. Asiaa koskee Kuvio 1.



Kuvio1.Systemaattinen katsaus -metodin soveltamisen vaiheet tässä tutkimuksessa

### 3.2. Hakutermien muotoilu sekä julkaisuareenojen ja tekstien rajaaminen

Tutkimuksen kuluessa osoittautui, että tekstien inklusion eli aineistoon sisällyttämisen lähtökohdan, hakulausekkeen, tuli muodostua kahdesta pääosasta. Lausekkeen tuli kohdistaa huomio julkiseen sektoriin (substantiivinen ilmaus *public sector*), valtiota, valtionhallintoa ja valtion keskushallintoa lähinnä vastaavaan käsitteeseen (sanat *government*, *governing* jne., mutta sanojen monimerkityksisyyden johdosta kontrollin vuoksi myös *governance*) sekä yhtenäisvaltion keskustasoon tai liittovaltion liittohallinnon tasoon (sanat *nation*, *national* jne.) alue- ja paikallishallinnon asemesta. Samoin lausekkeen tuli kohdistaa huomio johtajuuteen (*leadership*) ja – *leadershipin* ja *managementin* välisen eron tosiasiallisen häilyvyyden johdosta – johtamiseen (*management*, *manager* jne.) sekä kompetenssiin (*competence*). Lausekkeen tuli myös kohdistaa huomio tässä tutkimuksessa kattokäsitteenä käytetyn ”yhdistämisen” alakäsitteisiin eli kollaboraatioon (*collaboration*) ja yhdentämiseen (*unifying*, *unification* jne. sekä *integrating*, *integration* jne.).

Koehakuvaiheessa kattavin ja kohdennetuin anti saavutettiin seuraavalla yhdistelmällä hakutermejä, joiden joukkoon sisältyy myös aikarajaus:

public sector OR gov\* OR natio\*

[AND]

leadersh\* OR manag\* OR unifie\* OR integrat\*

2002–2017

Unifie\* ja integrat\* -termit tuottivat runsaasti sellaisia hakutuloksia, joita ei muita kriteerejä soveltaen saatu aineistoon. Myös hakutermin natio\* lisäsi hakutulosten määrää ja täsmensi niitä (esim. kohdennuksena *leadership in national...*). Yksinomaan johtajuuden sen harjoittajilta vaatimaa kompetenssia sekä strategista johtamista käsittelevät aineistoon sisällytettävät artikkelit löytyivät hakutermillä leadersh\* ilman tarvetta yksityiskohtaisempien hakutermien soveltamiseen.

Laajat hakutermi johtivat jopa kymmenien tuhansien artikkeleiden aineistoon jo yhtäkin tietokantaa lähteenä käytettäessä. Siksi haun alaa rajattiin edelleen soveltamalla kriteerinä kunkin tieteellisen aikakauslehden impaktipistetekijää eli impaktipistekerrointa, lyhyesti impaktikerrointa (*journal impact factor*, lyhyesti *impact factor*). Kriteerinä käytettiin nimenomaan globaalisti laajimmin levinnyttä Eugene Garfieldin kehittämää impaktikerrointa. Tiettyä vuonna, esimerkiksi 2017, laskettuna kerroin ilmaisee lehdessä ilmestyneeseen artikkeliin keskimäärin vuodessa kohdistuneiden viitteiden määrän kahtena edellisenä vuonna, esimerkkitapauksessa 2015 ja 2016 (WoS 2017).

Tämän tutkimuksen kohdealueen monien kansainvälisten lehtien impaktikerroin sijoittuu välille 1–2, mutta oli monilla lehdillä paljonkin matalampi kuin 1 ja korkeimmillaan suuruusluokkaa 4–5. Tämä tarkoittaa sitä, että alan lehdessä ilmestyneeseen artikkeliin viitataan tyypillisimmin 1–2 kertaa vuodessa. Kysymys on kuitenkin vain keskiarvolukemista, ja viittaukset saattavat voimakkaasti kohdistua harvoin artikkelihin, ja monet muut artikkelit saattavat jäädä kokonaankin vaille viittauksia. Tieteellisten lehtien tyypilliset impaktipistearvot vaihtelevat paljon aloittain eivätkä ole huomattavan erilaisten tieteenalojen rajojen yli vertailukelpoisia.



Sellaisiakin tieteenaloja esiintyy, joilla useiden lehtien impaktikerroin on yli 30 ja joilla impaktikerrointa 10 saati 5 pidetään alhaisena.

Sovellettavan lehtikohtaisen impaktikertoimen muodostaminen toteutettiin yhdistämällä toisiinsa SCImago Journal Rankingin mukaiset julkaisujen sisältökategoriat "Strategy and Management", "Public Administration" sekä "Organisational Behaviour and Human Resource Management". Noista kategorioista tämän tutkimuksen kannalta tärkein on "Public Administration". Artikkeleiden riittävän inklusion varmistamiseksi kolmea muodostettua luetteloa käsiteltiin kuitenkin samanarvoisina. Kerrointen arvot noudettiin tietokannasta 27.6.2017.

### 3.3. Alustava julkaisumassa ja sen supistaminen joukoksi ydinjulkaisuja

Tieteellisiin artikkeleihin kohdistuvien hakujen tietyn välituloksen muodosti 663 tieteellistä lehteä käsittävä luettelo. Sitä supistettiin jättämällä pois hyvin alhaiseksi arvioituun impaktipistearvoon 0.2 tai sen alle jäävät julkaisut, vain yksityisen sektorin johtamista käsittelevät julkaisut sekä kohdemaiden ulkopuolisia maita koskevaan tutkimukseen keskittyvät julkaisut. Tieteellisten lehtien joukon rajaamisessa sovelletut inklusio- ja ekskluusiokriteerit olivat vastaavanlaiset kuin sittemmin artikkelien haun yhteydessä sovelletut. Lehtien joukon rajauksen lopputuloksena oli 13 tietokannan ja niihin sisältyvien 231 tieteellisen lehden luettelo. Tietokannat ovat nimikkeittäin tai julkaisijoittain ilmaistuina seuraavat: SAGE, Wiley, Taylor & Francis, Elsevier, Emerald, Springer, Academy of Management, Institute for Operations Research and the Management Sciences, Oxford University Press, Cambridge University Press, Inderscience, ProQuest sekä Project Muse.

Haut toteutettiin pääasiassa kustantajien omien tietokantojen kautta. Siksi hakukäytäntöjen tuli jossakin määrin vaihdella tietokannasta toiseen. Kuitenkin lähes kaikilla kustantajilla oli käytössä se menettely, että hakulausekkeen mukainen haku kohdistui yksittäisiin tieteellisiin lehtiin. Niissä tapauksissa, joissa julkaisijan oma tietokanta tuotti ongelmia, haku toteutettiin yhdistetyn tietokannan Scopus kautta. Scopus olisi ollut sovelias alusta koko katsaukselle, mutta sen toiminnassa kesän aikana ilmenneiden julkaisijasta johtuvien teknisten ongelmien takia Scopus oli käytettävissä vasta tutkimusprosessin loppuvaiheessa.

Haut tehtiin pääasiassa lehti kerrallaan, ja lehtien joukkoa rajattiin hakutuloksen perusteella. Lehdet, jotka eivät tuottaneet lainkaan osumia tai joiden ala sijoittui hakutuloksen perusteella selvästi katsauksen alan ulkopuolelle, rajautuivat pois.

Luonnehdittujen hakuvaiheiden jälkeen sovellettiin joukkoa ekskluusiokriteerejä. Artikkeleita jätettiin aineiston ulkopuolelle aika-, maa-, hallintotaso- ja toimialaperustaisesti. Ennen vuotta 2002 vallinneita olosuhteita koskeneet historialliset tarkastelut jätettiin myös aineistosta pois. Maakohtaiset inklusio- ja ekskluusiokriteerit on mainittu edellä. Hallintotasorajauksen perusteella aineistosta jäivät pois paikallis-, osavaltio- tai aluehallintoa käsittelevät tekstit. Toimialarajauksina jätettiin pois selvästi erottuvia, eriytyneitä sektoreita koskevat tekstit, kuten tutkimusartikkelit, jotka koskivat sosiaali- ja terveydenhuoltoa, koulutusalaan tai maanpuolustusta. Rajatapauksissa, joissa artikkeli käsitteli sekä yleisiä, tämän tutkimukseen alaan kuuluvia, että erikoistuneita, alaan kuulumattomia kysymyksiä, noudatettiin tapauskohtaista harkintaa.

Tieteellisten lähteiden lisäksi katsauksessa käytiin läpi kohdemaiden valtiollisia tietokantoja, tai mikäli niitä ei ollut käytettävissä, portaaleja tai verkossa esiintyviä yhdistelmä sivuja. Haut tietokannoista toteutettiin pääasiassa johtajuutta koskevilla hakutermeillä, koska suurin osa haun kohteena olleista julkaisuista liittyi julkiseen hallintoon ja koska läpikäytävää materiaalia oli vain pieni murto-osa läpikäytyyn tieteelliseen artikkelikirjallisuuteen verrattuna.

Tulosten määrä ja hakutulosten sisäänottoprosentti vaihteli julkaisuittain. Yleisesti arvioiden noin 10 prosenttia alustavasti läpikäydyistä tieteellisistä teksteistä pääsi otsikon ja abstraktin perusteella alustavaan aineistoon. Valtiollisissa lähteissä sisäänottoprosentti oli selvästi pienempi, kahden prosentin luokkaa. Kaikkiaan käytiin läpi 6 842 tieteellistä artikkelia sekä noin 1 600 valtiollista julkaisua. Katsauksen seuraavaan vaiheeseen valikoitui täsmälleen 700 artikkelia ja noin 60 valtiollista julkaisua.

Tarkemmin tutkittavat artikkelit poimittiin tiedonhallintaohjelmalla Refworks. Tuloksena oli työtaulukko, johon sisältyivät monipuoliset kutakin artikkelia koskevat tiedot eli bibliometristen tietojen lisäksi erityisesti abstrakti sekä kunkin artikkelin verkko-osoite ja sen uniikki DOI-indentifikaatiokoodi (*Digital Object Identifier*). Tarkastelujen laatijat ottivat muodostuneen 700 artikkelin joukon kriittisen arviointinsa kohteeksi. Kunkin aineistoon tuossa vaiheessa sisältyneen artikkelin relevanssi arvioitiin tarvittavalla yksityiskohtaisuudella. Samalla tarkistettiin, ettei aineistoon ollut vahingossa jäänyt eksklusiokriteerien vastaisia artikkeleita.

Edellisten työvaiheiden jälkeen systemaattista katsausmetodia sovellettaessa käytettiin Scopus-tietokantaa. Tässä työvaiheessa keskeisimmät noin 300 artikkeliviitettä noudettiin uudelleen Scopusen kautta. Aineistosta jätettiin aluksi pois tekstit, joihin ei Scopusen mukaan oltu viitattu lainkaan, joihin oli viitattu vain hyvin vähän, tai joiden suhteutettu bibliometrinen Field-Weighted Citation Impact (FWCI) -kerroin oli alle 0.5. FWCI ilmaisee tietyn suhteen. Kysymys on suhteesta artikkeliin määräajan kuluessa (julkaisuvuosi ja kolme seuraavaa vuotta) kohdistuneiden viittausten määrän ja artikkelin sisältöalueella ilmestyneeseen artikkeliin määräajan kuluessa keskimäärin kohdistuneiden viittausten määrän kesken (Snowball Metrics 2017). Ydinartikkelien joukon muodostamiseksi valintakriteeriä tiukennettiin askeltaen, ja lopullisessa rajauksessa inklusiokriteeriksi muodostui se, että artikkelin FWCI-kertoimen tuli olla vähintään kaksi, eli artikkelin tuli olla vähintään kaksi kertaa aihealueensa artikkeleiden keskiarvoa viitatumpi.

Lisärajausten perusteella muodostui 121 artikkelia käsittävä aineisto. Tarkastelun laatijat sovelsivat tämän jälkeen sitä systemaattinen katsaus -metodin mukaista hyvää käytäntöä, että valitsivat yksityiskohtaiseen tarkasteluun suppean joukon ydintekstejä. Niitä kertyi kaikkiaan 25. Tuon ydinjoukon rajaamisessa otettiin ensisijaisesti huomioon asetetut tutkimuskysymykset ja niiden mukaiset temaattiset kohdennukset. Lisäksi aineistosta jätettiin pois artikkeleita, jotka olivat huomattavan samanlaisia kuin samoja asioita kiteytetymin tarkastelleet aineistoon jätetyt artikkelit. Toissijaisena kriteerinä otettiin huomioon kuhunkin artikkeliin kohdistuneiden viittausten määrä.

Hallinnollisista dokumenteista koostuvaan aineiston osaan kohdistunut inklusio- ja eksklusioprosessi poikkesi tieteellisten artikkeleiden muodostamaan aineistoon kohdistuneesta prosessista. Dokumenttiaineiston tarkasteluun ei ollut käytettävissä bibliografisia mittareita. Alustavasti muodostetusta

noin 60 julkaisun poolista etsittiin tutkijaparin parhaiten kunkin maan olosuhteita luonnehtivaksi arvioima yksittäinen julkaisu. Tuloksena oli kymmenen dokumenttia, yksi kustakin seuraavista maista: Suomi, Ruotsi, Norja, Tanska, Alankomaat, Saksa, Ranska, Iso-Britannia, Yhdysvallat ja Kanada.

### 3.4. Muodostunut julkaisujen ydinjoukko

Tämän tutkimuksen 35 julkaisun ydinaineistoon sisältyviä 25 tieteellistä artikkelia koskevia tietoja on systemaattisten katsausten hyvien käytäntöjen mukaisesti tiivistetty Taulukkoon 1. Taulukon tarkastelu koskee ensinnäkin artikkeleiden sisältöalaa, aihepiiriä sekä kysymyksessä olevaa maakohtaista ja muuta kontekstia tai ympäristöä. Kustakin artikkelista on myös esitetty siihen kohdistuneiden viittausten määrä sekä artikkelin FWCI-indeksin arvo.

Taulukossa 1. on tarkasteltu myös ydinaineistoon sijoittuvia 10 hallinnollista dokumenttia. Noiden dokumenttien sekä valinta että erittely asetti erityisiä haasteita. Dokumenttien joukossa esiintyy useita dokumenttien lajeja, mikä rajoittaa vertailukelpoisuutta. Myös dokumenttien aiheiden ja dokumenttien tekstin laajuus vaihtelevat. Dokumentit ovat lisäksi eri-ikäisiä, eli eri vuosilta tutkimusajanjaksoa 2002–2017. Etenkin dokumenteista vanhimpien ajankohtaisuus lienee tutkimusajankohtaan mennessä jo selvästi vähentynyt.

Suomea edustaa aineistossa julkaisu valtioneuvoston johtamisjärjestelmien kehittämisestä (Suomi 2016) ja Ruotsia tässä tutkimuksessa tarkastellun yhdistämisen teeman kannalta tärkeä joskin jo kymmenen vuoden ikäinen raportti (Sweden 2007). Norjaa edustaa yhdeksän vuotta sitten julkaistu dokumentti johtajuudesta valtion virkamieshallintojärjestelmässä (Norway 2008). Tanskalaisdokumentissa kahdentoista vuoden takaa (Denmark 2005) muotoillaan erityistä koodeksia (*code*) valtionhallinnon ylintä virkamiesjohtoa koskevaksi arviointikriteeristöksi. Tuollaista koodeksia on ehdotettu myös Suomeen (Suomi 2016).

Alankomaalainen dokumentti (Netherlands 2016), saksalainen dokumentti (Deutschland 2015) ja ranskalainen dokumentti France (2016) ovat uudempia yleisesityksiä. Brittidokumentin aiheena on virkamieshallinnon (*civil service*) kompetenssikehikko (United Kingdom 2015), yhdysvaltalainen dokumentti on presidentin alaisen liittovaltion hallinnon henkilöstöhallintoviraston strateginen suunnitelma United States (2014), ja kanadalaisdokumentti on julkisen vallan palveluksessa toimivia (*public service*) koskeva tavoite- ja kehittämisasiakirja.

Taulukko 1. Tutkittujen ydintekstien luonnehdintaa.

Aihepiiri	Konteksti/Ympäristö	Viittauksia	FWCI	Viite lähdeluettelossa
<b>I. Tieteelliset artikkelit</b>				
1. Kansalaisten osallistaminen; julkisen hallinnon, kansalaisten ja muiden toimijoiden yhteistyö	Yhdysvaltain julkinen hallinto / yleinen julkishallinto (G&PA)	251	7.29	Vigoda 2002
2. Johtajuusroolit organisaatioiden välisessä yhteistyössä	Paikallis-, alue-, ja valtiohallinnon yhteistyö paikallisyhteisöjen toimijoiden kanssa, 13 tapausta Skotlannista	130	5.49	Vangen & Huxham 2003
3. Ylimmiltä virkamiehiltä vaadittavat kollaboraatiotaidot	Yhdysvaltain julkinen hallinto, ml. liittovaltion hallinto	265	9.62	McGuire 2006
4. Yhteistyön osatekijöiden hallinta	Teoreettinen katsaus	263	5.34	Thomson & Perry 2006
5. Toimintaympäristön muutoksen suhde ammattitaidon muotoon	Teoreettinen katsaus	166	4.59	Noordegraaf 2007
6. Kollaboratiivisen hallinnon kriittiset muuttujat	137 tapaustutkimuksen meta-analyysi	836	20.44	Ansell & Gash 2008
7. Verkostohallinnan teoreettinen tarkastelu	Teoreettinen katsaus	78	3.83	Rethemeyer & Hatmaker 2008
8. Bassin johtajuuskäsitysten testaaminen	<i>U.S. Office of Personnel Management</i> -organisaation datan pohjalta	73	3.58	Trottier ym. 2008
9. Kompleksisten ongelmien käsittely verkostomallin avulla	Teoreettinen tarkastelu	258	12.52	Weber & Khademian 2008
10. Tietohallinnon kehittäminen verkostojärjestelmässä	Yhdysvaltain tiedustelupalvelujen muodostama yhteisö	22	2.89	Desouza 2009
11. Roolien tarkastelu yhdentävässä ( <i>integrative</i> ) johtamisessa	Yhdysvaltain keskushallinto	40	2.97	Fernandez ym. 2010
12. Julkisen sektorin verkostojen johtaminen	Yhdysvaltain julkinen hallinto	49	4.46	Silvia & McGuire 2010
13. Poliittisen tuen vaikutus julkiseen hallintoon	Yhdysvaltain julkinen hallinto	31	2.59	Stazyk & Gordel 2011
14. Neo-institutionaalisen teorian sovellusten arviointia	Teoreettinen katsaus	13	2.09	Christensen 2012
15. Kommunikatiivinen viitekehys sektorirajat ylittävälle yhteistyölle	Teoreettinen katsaus	66	4.88	Koschmann ym. 2012
16. Transformatiivisen johtamisen teorian soveltaminen yhdentävän ( <i>integrative</i> ) julkisjohtamisen tutkimuksessa	Teoreettinen katsaus	19	2.39	Sun & Anderson 2012
17. Transformatiivinen johtaminen ja <i>public service motivation</i> (PSM)	Teoreettinen tarkastelu	102	13.22	Wright ym. 2012
18. Julkisten palvelujen muutos IT-kehityksen vaikutuksesta	Yleinen hallinto	30	5.89	Fishenden & Thompson 2013

19. Julkisen hallinnon teorit innovaatiostrategioiden teorioina	Teoreettinen katsaus	40	5.65	Hartley ym. 2013
20. Avoin hallinto ( <i>open government</i> )	Yhdysvaltain julkishallinto	35	5.43	Mergel & Desouza 2013
21. Johtajuus ja merkityksellinen työ	Teoreettinen katsaus	27	4.98	Tummers & Knies 2013
22. Kansalaisten osallistaminen	Teoreettinen katsaus	30	14.16	Fung 2015
23. <i>Public service motivation</i> (PSM) ja omistautuminen ( <i>commitment</i> )	Teoreettinen katsaus	3	4.9	Im ym. 2016
24. Transformatiivinen johtaminen ja julkiset arvot ( <i>public values</i> )	Teoreettinen katsaus	2	3.51	Pandey ym. 2016
25. Kollaboratiivinen julkinen johtaminen	Teoreettinen katsaus	2	8.91	Scott & Thomas 2017
<b>II. Hallinnolliset dokumentit</b>				
1. Koodeksi ( <i>code</i> ) valtion ylimmän virkamiesjohdon arviointiin	Valtion ylin hallinto	-	-	Denmark 2005
2. Yhteenliitetty ( <i>joined-up</i> ) hallinto	Valtion keskushallinto ja aluehallinto	-	-	Sweden 2007
3. Johtajuus	Valtionhallinto, erityisesti ylin hallinto	-	-	Norway 2008
4. Julkisen vallan palveluksessa toimivat ( <i>public service</i> )	Julkisen sektorin ja erityisesti liittovaltion hallinto	-	-	Canada 2014
5. Liittovaltion henkilöstöhallintoviraston strategia	Liittovaltion hallinto	-	-	United States 2014
6. Julkisen vallan palveluksessa toimivat ( <i>public service</i> )	Liittovaltion hallinto	-	-	Deutschland 2015
7. Valtion palveluksessa toimivien ( <i>civil service</i> ) kompetenssikehikko	Valtionhallinto	-	-	United Kingdom 2015
8. Julkisen vallan palveluksessa toimivat ( <i>fonction publique</i> )	Valtionhallinto	-	-	France 2016
9. Julkisen vallan palveluksessa toimivat ( <i>public service</i> )	Valtionhallinto	-	-	Netherlands 2016
10. Johtamisjärjestelmän kehittäminen	Valtionhallinto, erityisesti ylin keskushallinto	-	-	Suomi 2016

*Selitykset.* Viittaukset = artikkeliin kaikkiaan kohdistuneiden viittausten määrä tämän tutkimuksen mukaan. FWCI-indeksi = artikkeliin kohdistuvien viittausten määrä sen tutkimusalan artikkeleiden keskimääräisen viittausmäärän monikertana. Indeksien laskeminen on selitetty tämän tutkimuksen tekstissä.

Käsitteiden *public service*, *civil service* ja *fonction publique* käännöksissä on tavoiteltu tarkkuutta. Sen sijaan ei ole noudatettu esimerkiksi virallisia EU-suomennoksia.

Yleisen käytännön mukaisesti puuttuva tieto on ilmaistu merkillä - ja tieto, jota ei voida esittää merkillä -. Teoreettisia katsausartikkeleita ei ole eriytetty sen mukaan, mitä konteksteja ja ympäristöä noissa artikkeleissa viitatuissa aikaisemmissa tutkimuksissa oli tutkittu.

#### 4. Tutkimustulokset

Tämä jakso perustuu erittelyyn, jonka kohteena olivat tässä tutkimuksessa paikannetut ydintekstit eli 25 tieteellistä artikkelia ja 10 hallinnollista dokumenttia. Jakson alajaksoissa artikkeleista ei oteta esiin kaikkia vaan ainoastaan ne, joiden sisällön erittely edistää tutkimuskysymyksiin vastaamista ja tutkimusongelman ratkaisua. Hallinnollisia dokumentteja tutkittaessa osoittautui sen sijaan perustelluksi paitsi esittää niiden perusteella saavutetut tutkimustulokset, erikseen myös se, mikäli tietystä dokumentista ei löytynyt ainesta tiettyyn tutkimuskysymykseen vastaamiseksi.

Tämän jakson alajaksojen jaottelu vastaa keskeistä tämän tutkimuksen alkuosassa esitettyä jaottelua. Kysymys on jaottelusta kolmeen tutkimuskysymykseen.

##### 4.1. Vaatimukset ylimpien virkamiesten kompetenssille ja johtajuudelle

Tässä alajaksossa tarkastellaan saatuja vastauksia ensimmäiseen tutkimuskysymykseen. Tuon kysymyksen aiheena oli se, miten tutkitut toimintaympäristön muutokset ovat vaikuttaneet ylimpien virkamiesten kompetenssille ja johtajuudelle asetettaviin vaatimuksiin.

##### 4.1.1. Tieteelliset artikkelit

Tutkittujen 25 artikkelin joukosta suoranaissimmin ylimpien virkamiesten kompetenssia koskee Trottierin ym. (2008) tutkimusartikkeli. Siinä päädytään näkemykseen, että johtajuus sellaisena kuin sitä on yleisesti luonnehdittu eräässä aihepiirin yleisteoksista (Bass 1990), oli muodostunut kahden vuosikymmenen aikana (noin 1987-2007) relevantiksi myös valtionhallinnossa. Kysymyksessä oli nimenomaan Yhdysvaltain liittovaltion hallinto. Trottier ym. (2008) tarkastelivat myös transaktionaalisten (*transactional*) ja transformationaalisten (*transformational*) johtamiskäsityten leviämistä esittäen tuloksena sen, että jälkimmäistä oli tutkimusajankohtaan mennessä painotettu edellistä voimakkaammin.

Useissa 25 artikkelista esiintyy normatiivisia päätelmiä ylimmältä virkamiehistöltä vaadittavasta kompetenssista. McGuire (2006) tarkastelee niitä taitoja, joita ylimmiltä virkamiehiltä vaaditaan heidän harjoittaakseen kollaboratiivista julkista johtamista (*collaborative public management*); kompetenssin, johtajuuden ja kollaboraatiot teemat siis limittyvät toisiinsa artikkelissa. Noordegraaf (2007) päätyy korostamaan ylintä virkamieskuntaa koskevaa ilmiötä, jota hän kutsuu nimityksellä *hybridization of professionalism*. Nimityksellä hän tarkoittaa sitä, että ylimpien virkamiesten sisällöllinen osaaminen saa täydennykseksen yleisempiä johtamisen, johtajuuden ja asiantuntijuuden aineksia ja niitä tukevia kompetensseja.

Ansell ja Gash (2008) korostavat artikkelissaan ylimpien virkamiesten kollaboraatiokompetenssina lajeina kykyä dialogiin kasvotuksin (*face-to-face*), luottamuksen rakentamiseen sekä sitoutumisen ja yhteisymmärryksen tukemiseen; johtajuuden, kompetenssin ja kollaboraation teemat siis limittyvät tuossakin artikkelissa. Fernandez ym. (2010) luonnehtivat yhdentävän johtajuuden (*integrative leadership*)

edellyttämää kompetenssia, siis hekin yhdistäen kaksi tämän tutkimuksen teemoista. Yhdentämisen kohteina ovat tehtäväjohtajuus (*task leadership*), suhdejohtajuus (*relations leadership*), muutosjohtajuus (*change leadership*), erilaisuutta koskeva johtajuus (*diversity leadership*; esim. sukupuolieroista, sukupuolisten preferenssien eroista, etnisistä eroista ja äidinkielen eroista juontuvat johtajuuden haasteet) ja etiikkajohtajuus (*integrity leadership*).

Sun ym. (2012) korostavat ylimmiltä virkamiehiltä transformationaalisen johtajuuden yhteydessä vaadittavaa ominaisuutta *civic competence*, joka voidaan suomentaa perinteiseen tapaan ”kansalaiskunnoksi”. Tummersin ja Kniesin (2013) tutkimustulosten mukaan osaava ja onnistunut johtajuus vaikuttaa myönteisesti alaisten kokemuksiin heidän työnsä mielekkyydestä ja sitä kautta alaisten työn tuloksellisuuteen. Tätä tuskin ennen heidän tutkimustaanakaan vakavasti epäiltiin.

#### 4.1.2. Hallinnolliset dokumentit

Suomalainen dokumentti (Suomi 2016) ei suoranaisesti kohdistu kompetenssin ja johtajuuden kysymyksiin. Ruotsalaisessa dokumentissa (Sweden 2007) ei tarkastella kompetenssin mutta kylläkin johtajuuden kysymyksiä. Tuo johtajuus on alueellista (*regional*), mutta vaikutuksiltaan laaja-alaisempaa, sillä käsitys kattavan kollaboratiivisen johtajuuden tarpeesta aluekehityksen varmistamiseksi korostuu julkaisussa.

Norjalaisessa dokumentissa (Norway 2008) kompetenssia koskeva tarkastelu on yleisluonteista eikä johtajuuskompetenssin lajeja järjestelmällisesti puntaroida. Dokumentissa korostetaan enemmän alaisiin kuin johtajuuden harjoittajaan liittyvää kompetenssin kehittämistä, ja kompetenssin ala ulotetaan myös virkamiesrekrytoinnin haasteisiin. Yksittäisistä kompetenssin lajeista nousevat dokumentissa konkreettisesti esiin tuskin muut kuin tieto- ja viestintätekniset taidot ja viestintätaidot.

Tanskalaisessa dokumentissa (Denmark 2005) esitetään koodeksi (*code*) ylimmän johdon ”erinomaisuudelle” (*chief executive excellence*) eli sen laadukkuudelle. Johtajuuskompetenssin teemakin esiintyy paikoitellen dokumentissa, mutta konkretisoitumatta.

Alankomaalaisessa dokumentissa ei tarkastella ylimpien virkamiesten kompetenssin ja johtajuuden kysymyksiä (Netherlands 2016). Sama koskee saksalaista dokumenttia (Germany 2015).

Ranskalaisessa dokumentissa (France 2016) kompetenssin kysymyksiä tosin tarkastellaan, mutta pääasiassa korostaen johtajien (*managers*) yleisen kompetenssitason nostamista, ei suoranaisesti johtajuuskompetenssin parantamista. Jälkimmäinen pyrkimys keskittyisi Ranskan ylimpään virkamiehistöön kategoriassa A+ eli kategoriaan *encadrement supérieur*. Selvästi ylempiin virkamiehiin kohdistuvat kuitenkin dokumentissa mainitut koulutusmenettelyt *le cycle interministériel de management de l'État (CIME)* (ministeriöiden välinen valtion julkisjohtamisen koulutusjakso) sekä *le séminaire interministériel de management pour les nouveaux sous-directeurs et chefs de service* (ministeriöiden välinen seminaari uusille apulaisjohtajille ja toimintojen johtajille). Dokumentissa tarkastellaan myös Ranskan valtion keskushallinnon ministeriöiden keskinäistä yhteistyötä johtamiskoulutuksessa. Kaiken kaikkiaan, dokumentissa luonnehditaan johtamis- ja johtajuuskompetenssin kehittämistä nimenomaan eri ministeriöiden yhteisenä tehtävänä, jota

pääministeri avustajakuntineen koordinoi.

Brittidokumentin (United Kingdom 2015) pääaiheena on virkamieskompetenssien luokittelukehikko. Se perustuu 10 avainkompetenssin erottamiseen ja yhdistelyyn kolmeen klusteriin: suunnan määrittely (*setting direction, strategic cluster*), sitouttaminen (*engaging people, people cluster*) ja tulosten tuottaminen (*delivering results, performance cluster*). Kehikkoon sisältyvät kuvaukset sekä halutulla oikealla että torjuttavalla väärällä tavalla vaikuttavasta toimintatavasta kutakin kompetenssia sovellettaessa kaikkiaan kuudella eri tehtävähierarkian tasolla. Tasolle 6 sijoittuvat pääjohtajat ja johtajat, tasolle 5 apulaishohtajat, tasolle 4 keskikorkeat lähinnä asiantuntijavirkamiehet ja alemmille tasoille edelleen alemmat virkamiehet. Johtajuutta (*leadership*) korostetaan brittidokumentissa kolmella ylimmällä hierarkiatasolla sitouttamisklusteriin sijoittuvissa määrättyissä kompetensseissa. Erityisesti varoitellaan kahdella ylimmällä tasolla uhkaavista vahingollisista johtajuusmenettelyistä. Kolmanneksi ylimmän hierarkiatason virkamiehiä korostetaan heitäkin mahdollisina johtajuuden harjoittajina. Tulosten tuottamisklusterilla vain pääjohtajatasolle asetetaan erityisiä kompetenssivaatimuksia korostaen tuon tason virkamiesten vastuuta johtamiensa yksiköiden kokonaistuloksesta.

Yhdysvaltalaisen dokumentin aiheisiin eivät kuulu kompetenssi ja johtajuus (United States 2014). Kanadalaisen dokumentin (Canada 2014) aiheisiin kuuluvat ylimpien virkamiesten kehittäminen (*executive development*) ja toiminta, josta käytetään nimitystä *leadership programming*, kirjaimellisesti ”johtajuusohjelmointi” ja arkisemmin johtajuuskoulutusohjelmien järjestäminen. Johtajille (*managers*) dokumentissa suositellaan verkostomaista johtamisotetta. Johtajuuskompetenssi ei kuitenkaan selkeästi korostu dokumentissa.

#### 4.2. Ylimpien virkamiesten kollaboratiiviset ja yhdistävät tehtävät

Tämän alajakson aiheena ovat saadut vastauksen toiseen tutkimuskysymykseen. Se kuului: ”Miten toimintaympäristön muutokset ovat vaikuttaneet ylimpien virkamiesten kompetenssille ja johtajuudelle asetettaviin vaatimuksiin virkamiehistön yhdistävissä tehtävissä ja erityisesti heidän kollaboratiivisissa (*collaborative*) ja yhdistävissä (*integrative* sekä *unificative*) tehtävissään?”.

##### 4.2.1. Tieteelliset artikkelit

Kysymys muutosten vaikutuksista ylimpien virkamiesten kompetenssille ja johtajuudelle asetettaviin vaatimuksiin yhdistävissä ja erityisesti kollaboratiivisissa ja yhdistävissä tehtävissä osoittautuu tutkimuskirjallisuuden terävimmän kärjen nojalla huomattavan erikoistuneeksi. Kysymykseen on itse asiassa jo alustavasti vastattu siinä tutkimuksessa, jota tarkasteltiin edellisessä jaksossa.

Selvimmän täydennystä edelliseen jaksoon nähden tarjoaa McGuiren (2008) artikkeli. Toiseen tutkimuskysymykseen liittyviltä osiltaan artikkeli koostuu sekundaarianalyysistä kohteena tutkimuksen piirissä muodostuneet käsitykset ylimmiltä virkamiehiltä vaaditusta kompetenssista ja johtajuudesta heidän yhdistävissä tehtävissään.



Ylimpiä virkamiehiä koskeviin vaatimuksiin heidän yhdistävissä tehtävissään kuuluvat McGuiren mukaan kyky aktivoida, kehystää (*to frame*) aiotut kollaboraationsuhteet perustellulla tavalla, kyky mobilisoida sekä kyky syntetisoida. Vaatimuksia ovat samoin kyky puuttua interventioon vallitseviin olosuhteisiin, kyky konsensuksen rakentamiseen sekä kyky yhteiseen ongelmanratkaisuun. Muita vaatimuksia ovat kyky kokonaisvaltaiseen tarkasteluun, valmentavan otteen soveltaminen, ristiriitojen sovittelukyky, neuvottelukyky, strateginen ajattelukyky, kehittyneet henkilöiden välisen viestinnän valmiudet sekä tiiminrakennuskyky. Vaatimuksiin kuuluu lisäksi kyky rakentaa kestäviä vuorovaikutussuhteita, kompleksisuuden ja riippuvuuksien hallinta sekä kyky johtaa roolien kirjoa ja roolien yhdistämistä, vastuita ja tilintekovelvollisuuksia sekä kyky motivoida.

#### 4.2.2. Hallinnolliset dokumentit

Tutkitussa suomalaisessa dokumentissa (Suomi 2016) tarkastellaan pikemminkin määrättyjä yhdistämisen (kollaboraation, yhdistämisen tai molempien) perusedellytyksiä kuin yhdistämistä ja sen käytäntöjä sinänsä. Noista perusedellytyksistä raportissa korostetaan erityisesti yhteisten arvojen määrittelyä valtioneuvostolle. Samoin viitataan julkista hallintoa Euroopassa koskeneen COCOPS-hankkeen tuloksiin (ks. COCOPS 2017) luottamuksen rakentamisesta paitsi valtakunnallisten hallinto-organisaatioiden kesken, myös ongelmajärjestelmiksi paikannetuilla alueilla eli valtion keskushallinnon suhteissa kuntiin ja valtion alue- ja paikallishallintoon. Dokumentissa viitataan myös tiettyyn OECD-raporttiin, jonka painotuksiin kuului nimenomaan yhdistämisen edistäminen Suomen valtion keskushallinnossa (OECD 2010b).

Ruotsalaisessa dokumentissa (Sweden 2007) kollaboraatio korostuu monin tavoin kahden muun yhdistämiseen ja tarkemmin sanoen yhdistämiseen viittaavan termin (*unification, integration*) sen sijaan tuskin esiintyessä tekstissä. Dokumentissa kysymys on kollaboratiivisesta johtajuudesta aluekehityksessä, kollaboraation samaistamisesta kumppanuuteen (*partnership*) sekä tasapainottelusta liiallisen kollaboraation (ja liian vähäisen kontrollin) ja liian vähäisen kollaboraation (ja liiallisen kontrollin) kesken. Kollaboraation lähikäsitteenä esiintyy koordinointi. Verkostot ilmenevät raportissa pikemminkin kollaboraation alustana tai keinona kuin suorastaan samaistuvat kollaboraation kanssa. Dokumentissa saavat tähdennystä myös kollaboraatio perifeeristen toimijoiden sitouttamiseksi, kollaboraation luonnehtiminen tavoitteen asemesta pelkäksi keinoksi sekä kollaboraation kytkeminen eri hallintoyksiköiden liittämiseksi yhteen joskaan ei instituutioina vaan toiminnallisesti (käsitteenä tällöin *joined-up*). Samoin korostuu käsitys siitä, ettei kollaboraatio korvaa strategioita ja niiden toimeenpanoa, vaan kollaboraatio päinvastoin edellyttää strategioita tuekseen.

Norjalaisessa dokumentissa (Norway 2008) ei kirjaimellisesti tarkastella tässä tutkimuksessa kattokäsitteen ”yhdistäminen” alle sijoitettuja käsitteitä (*collaboration, unification, integration*). Lähelle noita aiheita sijoittuvat johdettuun organisaatioon nähden sisäisen ja ulkoisen koordinaation ja yhteistyön korostukset. Tanskalaisessa dokumentissa (Denmark 2005) kollaboraatio nousee esiin korostettaessa verkostojen merkitystä kollaboraatiossa. Yhdennettyä johtajuutta merkityksessä *unified* ei dokumentissa tarkastella, ja termi *integrated* esiintyy dokumentissa vain muussa kuin tässä tutkimuksessa tarkastellussa merkityksessä.

Alankomaalaisessa dokumentissa (Netherlands 2016) ei esiinny kattokäsitteen ”yhdistäminen” alle tässä tutkimuksessa sijoittuvia termejä (*collaboration*, *unification*, *integration*) tutkimuksessa merkityksessä. Termi *partnership*, kumppanuus, esiintyy muutaman kerran satunnaisesti, samoin koordinoitua tarkoittava termi. Saksalaisessa dokumentissa (Deutschland 2015) ei esiinny yhdistämiseen liittyviä kolmea termiä. Sama koskee ranskalaista dokumenttia (France 2016).

Brittidokumentissa (United Kingdom 2015) kollaboraatio sijoittuu virkamiesten kompetenssikehikossa yhdeksi kolmesta sitouttamiskompetenssien klusterin (*people cluster*) kompetenssilajista, ei tosin sellaisenaan, vaan yhdistyneenä kumppanuuden (*partnership*) kompetensseihin. Pääjohtajatason virkamiesten edellytetään rakentavan kumppanuusverkostoja globaalisti, eurooppalaisella tasolla (dokumentti on laadittu ennen Brexit-prosessin käynnistymistä) sekä kansainvälisesti ja kansallisesti, ja tekevän niin myös kotimaisessa valtion keskushallinnossa. Heiltä odotetaan myös kollaboratiivisen työskentelyn edistämistä omassa organisaatiossaan. Niin kuin pääjohtajia, myös apulaisjohtajia nimenomaan varoitellaan pidättäytymästä kollaboraatiosta. Kolmanneksi ylimmän virkamiestason kompetenssikriteereihin sisältyy kollaboraatio korostuksin siitä, että heidän tulisi luoda edellytykset kansalaisia palvelevalle vuorovaikutukselle. Kolmatta tasoa alemmilla virkamiestasoilla korostuu kollaboraation edistäminen työtiimien sisällä. Yhdentävä (*unified* tai *integrative*) johtajuus ei sen sijaan korostu kompetenssikriteerien joukossa. Pääjohtajilta kuitenkin edellytetään integroivaa rakenteisiin, järjestelmiin ja voimavaroihin kohdistuvaa johtajuutta.

Yhdysvaltalaisessa dokumentissa (United States 2014) ei tarkastella kollaboraatiota, yhdistämistä (*unification*, *integration*) eikä strategioita siinä merkityksessä kuin tässä tutkimuksessa tehdään. Kanadalaisessa dokumentissa (Canada 2014) kollaboraatio korostuu vahvasti ja kahdessa tunnetussa merkityksessä: organisaatioiden sisäisenä kollaborationa ja organisaatioiden kollaborationa niiden ympäristöön sijoittuvien tahojen kanssa. Erityisesti mainitaan virtuaalinen, verkkovälitteinen kollaboraatio kuten kollaboraatio sosiaalisia medioita käyttäen. Dokumentissa tähdennetään myös kokeilutoimintaa ilmaisulla ”collaboratively launching lean pilots”, ”keveästi organisoitujen pilottiselvitysten kollaboroiva käynnistäminen”. Sen sijaan yhdistämisen alakäsitteistä kumpikaan yhdistämiskäsite (*unification*, *integration*) ei esiinny dokumentissa. Termiä strategia ei esiinny kanadalaisessa dokumentissa tässä tutkimuksessa tarkastellussa merkityksessä.

#### 4.3. Vaatimukset ylimpien virkamiesten strategiselle johtajuuskompetenssille

Tämä alajakso koskee saatuja vastauksia kolmanteen tutkimuskysymykseen. Tuon kysymyksen aiheena oli se, miten tutkimuksessa artikkelikirjallisuudessa tarkastellut toimintaympäristön muutokset ovat vaikuttaneet ylimpien virkamiesten strategista johtajuuskompetenssia koskeviin vaatimuksiin yleensä ja erityisesti heidän yhdistävissä tehtävissään.

##### 4.3.1. Tieteelliset artikkelit

Weber ja Khademian (2008) luonnehtivat ylimpiä virkamiehiä parhaimmillaan ”kollaboratiivisiksi kapasiteetin rakentajiksi” (*collaborative capacity builders*). Tällä perusteella heiltä tulisi kirjoittajien mukaan vaatia heidän

taitojensa, strategioidensa ja keinojensa sellaista soveltamista, että voitaisiin edistää tiedon siirtoa, vastaanottamista ja integrointia läpi käytettävissä olevien verkostojen. Samoin tulisi muodostaa pitkän aikavälin kollaboratiivista kapasiteettia, jonka tuella voitaisiin ratkaista myös ”pirulliset ongelmat” (*wicked problems*, alkujaan ks. esim. Rittel & Webber 1983).

Desouzan (2009) mukaan ylimmiltä virkamiehiltä on edellytettävä kompetenssia osallistua vankkojen kollaboratiivisten informaation ja tiedon hallinnan strategioiden muotoiluun ja toimeenpanoon. Tarkoituksena tulee Desouzan mukaan olla osallistuvien organisaatioiden keskinäinen verkottaminen, niiden välisen voimavarojen yhteiskäytön edistäminen, nimenomaiset kollaboraatiohankkeet sekä osallistuvien organisaatioiden tavoitteiden kattava edistäminen. Vastakohtana toivetilanteelle Desouza esittää organisaatioiden kytkeytymisen irti toisistaan puuttuvan informaation jakamisen johdosta, vajavaisten tiedonmuodostuksen sekä koordinoinnin puutteellisuuden, josta ovat seurauksena fragmentoituneet verkostot.

Hartley ym. (2013) tarkastelevat vertaillen kolmea ylimpien virkamiesten vastuulla toimeenpantavaa innovointistrategiaa. Ensimmäinen niistä koostuu markkinakilpailua korostavasta uudesta julkisjohtamisesta, NPM:stä. Toinen strategia perustuu Hartleyn ym. mukaan organisaatioyrittäjyyttä (*organizational entrepreneurship*) korostavalle neoweberiläiselle julkista hallintoa koskevalle ajattelulle. Kolmatta strategiaa kirjoittajat kutsuvat kollaboratiiviseksi hallinnaksi (*collaborative governance*), jonka he katsovat vaativan monen toimijan samanaikaista aktiivisuutta (*multiactor engagement*) kaupallisella yksityisellä sektorilla, julkisella sektorilla sekä voittoa tavoittelemattomalla yksityisellä sektorilla eli kolmannella sektorilla. Hartleyn ym. (2013) saavuttamat tulokset jäävät ”se riippuu” -tapaan sillä tavoin epämääräiseksi, että he luonnehtivat kunkin strategioista menestysehtoja ”kontingenteiksi” (*contingent*) eli käytetympää tutkimuksen kieltä soveltaen riippuvaisiksi rakenteellisesta kontekstista ja ympäristöstä kuten instituutiorakenteista ja valtasuhteista sekä ajan myötä muuttuneesta ja edelleen muuttuvasta kontekstista ja ympäristöstä.

Scottin ja Thomasin (2017) artikkeli on usealla perusteella kiinnostava. Joskin myös eräät muut aineiston 25 artikkelista vähintään sivuavat julkisten politiikkatointen (*public policy*) aihepiiriä, heidän artikkelinsa tekee niin erityisen osuvasti. Poiketen useista aineiston artikkeleista joskin samoin kuin muutamissa muissa artikkeleissa avainilmaisuna Scottilla ja Thomasilla (2017) on *collaborative governance* (”kollaboratiivinen hallinta”).

Tarkastellessaan ylimpien virkamiesten strategista kompetenssia heidän yhdentämistehtävissään Hartley ym. (2013) kohdistavat huomiota kohteeseen, jota he kutsuvat nimellä *collaborative tools* (kollaboraatiovälineet). Niiden tarkoituksena on edistää organisaatioiden välisen kollaboraation syntymistä ja tukea sitä. Hartleyn ym. (2013) mukaan tuollaisia välineitä ovat kannustimet osallistumiseksi kollaboraatioon, muodolliset sopimukset kollaboraatiosta, voimavarojen yhteiskäyttö sekä erityiset deliberointi- eli puntarointifoorumit.

Hartley ym. (2013) tarkastelevat myös kollaboratiivista hallintaa erityisenä strategiana. He erottavat sille kuusi tarkoituserää. Niistä kolme ensimmäistä muodostavat politiikkatointen tuotosten parantaminen, institutionaalisen legitimitietin vahvistaminen sekä toiminnan maantieteellisen ulottuvuuden laajentaminen.

Muut kolme kollaboratiivisen hallinnan strategista tarkoituksena ovat kirjoittajien mukaan skaalaetujen (*scale economies*) saavuttaminen (ts., taloudellisesti optimaalisen toiminnan laajuuden saaminen aikaan), hierarkioiden välinen sillanrakentaminen sekä menettelytapojen erilaistaminen (*diversification*) politiikkatoimin (*policies*) ratkaistavien ongelmien (*issues*) piirissä.

Hartley ym. (2013) erottavat kolme keskeistä ylimpien virkamiesten roolia kollaboratiivisessa hallinnassa. Ensimmäinen niistä koostuu johtajuuden harjoittamisesta (roolin nimityksenä *leader*). Toista roolia kirjoittajat kutsuvat rohkaisijan rooliksi (*encourager*). He perustelevat erityisesti, miksi tarkastelevat myös kolmatta, seuraajan (*follower*) roolia. He katsovat, että ylimmillä virkamiehillä on hyvinkin syynsä myös siihen, jos he aktiivista roolia omaksumatta juuri ja juuri yhtyvät kollaboraatioon tai jos he joko suopeina tai varuillaan seuraavat sivusta muiden keskenään harjoittamaa kollaboraatiota.

#### 4.3.2. Hallinnolliset dokumentit

Tutkitussa suomalaisessa dokumentissa (Suomi 2016) painotetaan vahvasti strategioita, strategista johtamista ja sen kehittämistä. Pääpaino on kuitenkin järjestelmätasolla, ei johtavissa virkamiehissä, heidän johtajuudessaan ja heidän johtamiskompetenssissaan. Ruotsalaisessa dokumentissa (Sweden 2007) strategiat korostuvat vahvasti ja erityisesti strategiat politiikkatoimien kompleksisuuden hallitsemiseksi sekä eri hallintotasojen kytkeksi toisiinsa. Jälkimmäiselle strategia-aiheelle omistetaan dokumentissa suorastaan yksi sen seitsemästä luvusta.

Norjalaisessa dokumentissa (Norway 2008) strategiset kysymykset korostuvat poikkileikkaavana haasteena yli johtajuuden polttopistealueiden, joita dokumentissa erotetaan neljä: tavoitteet, tulokset ja asiakkaat; yhteistyö ja koordinointi; kompetenssi, oppiminen ja kehittäminen; sekä työntekijöiden osallisuus ja heille lakisääteisesti kuuluvan myöntämäämisvallan (*co-determination*) edistäminen. Tanskalaisessa dokumentissa (Denmark 2005) strategiset kysymykset tosin esiintyvät omassa laajahkossa osiossaan, mutta kollaboraation ja yhdennetyn johtamisen merkitys strategisissa yhteyksissä ei nouse esiin.

Alankomaalaisessa dokumentissa (Netherlands 2016) viittaukset strategiaan ovat harvoja ja satunnaisia. Sama koskee saksalaista dokumenttia (Deutschland 2015) ja ranskalaista dokumenttia (France 2016).

Brittidokumentin (United Kingdom 2015) virkamieskompetenssin luokituksessa strategioihin liittyy suorastaan yksi kolmesta kompetenssiklusterista. Huolehtiminen siitä, että strategiat laaditaan, kuuluu dokumentin mukaan ylimmän johdon kompetenssikeräymään. Apulaisjohtajien kompetenssina mainitaan yhteenliittävien (*joined-up*) strategioiden laadinta suhteessa sidosryhmiin, kansalaisiin ja yhteisöihin. Myös strategioiden varsinainen muotoilu ja toimeenpano muodostavat erään apulaisjohtajilta vaadituista kompetensseista. Alemmilla hierarkiatasoilla ja erityisesti apulaisjohtajiin nähden seuraavaksi alemmalla tasolla korostuu strategioiden noudattaminen ja tiedon tarjoaminen strategioita muodostettaessa. Yhdysvaltalaisessa (United States 2014) ja kanadalaisessa (Canada 2014) dokumentissa eivät strategian kysymykset korostu tässä tutkimuksessa esiintyvässä merkityksessä.

#### 4.4. Tulosten tulkintaa

Koonti tutkimustuloksista on perusteltua esittää kolmen tutkimuskysymyksen mukaisessa järjestyksessä. Kuhunkin kysymykseen saatuja vastauksia tarkasteltaessa kohdistetaan huomio ensin tutkittuihin tieteellisiin artikkeleihin ja sen jälkeen tutkittuihin hallintodokumentteihin.

Ydinartikkeleiden joukko tässä tutkimuksessa muodostui 25 tekstin laajuiseksi. Saavutettujen tulosten nojalla artikkeleissa ylimpien virkamiesten johtajuus ja vastaava kompetenssi on toisinaan jaoteltu vastaavaan tapaan kuin yleisessä johtajuustutkimuksen kirjallisuudessa, jonka keskeisin kohdealue koostuu suuryrityksistä ja alkujaan nimenomaan yhdysvaltalaisista suuryrityksistä. Tutkimuksessa on kuitenkin paitsi sovellettu jo pitkään tunnettuja käsityksiä johtajuuskompetenssin lajeista, myös kehitelty uusia ylimpien virkamiesten kompetenssien jaotteluja tai tarkasteltu vain yhtä kompetenssin lajia kerrallaan.

Ylimpien virkamiesten johtajuuskompetenssia tutkittaessa on toisinaan pyritty erottamaan toisistaan sisältökompetenssi ja yleisempi johtajuuskompetenssi. Erilaisia ylimpien virkamiesten johtajuuskompetenssien luokituksia ja niihin liittyviä normatiivisia suosituksia on laadittu runsaasti. Toisaalta on siis korostettu yksittäisiä kompetenssin lajeja siten, että niitä on tutkittu, myös yksi kerrallaan.

Tutkituista kymmenestä hallinnollisesta dokumentista useat eivät kohdistuneet lainkaan tai juuri lainkaan ylimpien virkamiesten kompetenssiin ja johtajuuteen. Eräissä dokumenteissa tarkasteltiin kompetenssia vain yleisesti ja eräissä muissa dokumenteissa vain rajatuilta osin. Selvän poikkeuksen muodostaa brittiläinen virkamieskompetenssin luokittelukehikko (United Kingdom 2015).

Tieteellisiin artikkeleiden kohdistettuna tästä tutkimuksesta ei ollut mainittavia uniikkeja tuloksia, kun teemana oli yhdistäminen (kollaboraatio sekä yhdentäminen merkityksissä *unification* ja *integration*). Ensimmäiseen, ylimpien virkamiesten kompetenssia ja johtajuutta koskevaan tutkimuskysymykseen saadut vastaukset riittivät nimittäin paljolti vastauksiksi myös toiseen tutkimuskysymykseen. Poikkeuksen muodostaa McGuiren sekundaariaineistoon perustunut tosin jo toistakymmentä vuotta vanha tutkimus (McGuire 2006). Siihen sisältyy laaja luettelo käsityksistä siitä, millaisia yhdistämisen alaan kuuluvia kompetensseja ylimmiltä virkamiehiltä tulisi tutkimuskirjallisuuden nojalla edellyttää. Luettelo saattaa nyttemmin kaivata päivitystä samoin kuin sopeutusta maakohtaisiin konteksteihin ja ympäristöihin.

Varsinkin tutkimuskauden 2002–2017 alkupuolella laadittujen hallinnollisten dokumenttien anti yhdistämisen kokoavasta teemasta jäi vaatimattomaksi. Useissa uudemmissakaan dokumenteissa ei tuota kokoavaa teemaa esiintynyt. Ilmeisimmät poikkeukset olivat brittiläinen (United Kingdom 2015) ja kanadalainen (Canada 2014) dokumentti. Edellisessä dokumentissa yhdistämisen kattokäsitteen alle sijoittuva kollaboraatio paikantui useisiin kohtiin ylimpien virkamiesten etenkin ihmisiin kohdistuvan johtajuuden kompetensseja. Jälkimmäisen dokumentin erityinen anti koostui virtuaalisen kollaboraation ja kollaboraatiokokeilujen korostuksista.

Ylimpien virkamiesten strategista kompetenssia koskeva tutkimusanti muodostui verrattain runsaaksi. Heitä on muun muassa luonnehdittu ”kollaboratiivisiksi kapasiteetin rakentajiksi”. Samoin on esitetty luetelmia

tuollaisen kompetenssin osautuvuuksista sekä eritelty ylimpien virkamiesten sovellettavia innovointistrategioita. Selvästi perinpohjaisimmin strategiateemaa koskeva artikkeli (Hartley ym. 2013) erottuu edukseen teemaltaan vastaavien artikkeleiden joukosta.

Tutkituista hallintodokumenteista useissa tarkastellaan strategian kysymyksiä mutta kenties ei ylimpien virkamiesten strategista kompetenssia. Myös siinä tapauksessa, että tuo kompetenssi on otettu tarkasteluun, niin on tehty kenties vain yleisluonteisesti. Selvän poikkeuksen muodostaa tämänkin teeman tapauksessa brittidokumentti (United Kingdom 2015), jossa strategioihin suorastaan liittyy yksi dokumentissa esitetyistä kolmesta virkamiesten kompetenssiklusterista. Nimenomaisesti strategioiden laadinta-toimeenpanotehtävät sijoittuvat tuon dokumentin mukaan ylimpien virkamiesten vastuulle tietyllä työnjaolla ylimpien johtajien ja apulaisjohtajien kesken.

Tämän jakson aiheena olevat tässä tutkimuksessa saavutetut empiiriset tulokset eivät puhtaasti organisoidu kolmen asetetun tutkimuskysymyksen mukaisesti. Esimerkiksi ylimpien virkamiesten johtajuuskompetenssia koskevassa laaditussa tutkimuksessa on tutkittu myös heidän kollaboratiivista ja yhdentävää johtajuuttaan sekä heidän toimintaansa strategioita laadittaessa ja sovellettaessa. Tämä tietty päällekkäisyys ilmenee selvemmin 25 tutkitussa artikkelissa kuin 10 tutkitussa dokumentissa.

## 5. Päätelmiä

### 5.1. Vastaukset tutkimuskysymyksiin ja ratkaisu tutkimusongelmaan

Tämän tutkimuksen tutkimusongelmana on ollut selvittää, miten ylimpien virkamiesten kompetenssi ja johtajuus ovat muotoutuneet suhteessa toimintaympäristön muutoksiin. Tutkimuskysymyksiä oli kolme:

1. Miten toimintaympäristön muutokset ovat ylipäättään vaikuttaneet ylimpien virkamiesten kompetenssille ja johtajuudelle asetettaviin vaatimuksiin?
2. Miten toimintaympäristön muutokset ovat vaikuttaneet ylimpien virkamiesten kompetenssille ja johtajuudelle asetettaviin vaatimuksiin virkamiehistön yhdistävissä tehtävissä ja niistä erityisesti kollaboratiivisissa (*collaborative*) ja yhdentävissä (*integrative* sekä *unificative*) tehtävissä?
3. Miten toimintaympäristön muutokset ovat vaikuttaneet ylimpien virkamiesten strategista johtajuuskompetenssia koskeviin vaatimuksiin yleensä ja erityisesti heidän yhdistävissä tehtävissään?

Liian kirjaimellisesti tulkittu vaatimus tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi käytettävissä olevan tiedon varassa ja tutkimukseen käytettävissä olleen kolmen kuukauden ajan kuluessa olisi muodostunut kohtuuttoman vaativaksi. Asiaan liittyy myös se, ettei käytettävissä ollut eri ajankohtina kerättyä aineistoa kunkin kolmen kysymyksen alalta. Kysymyksessähän ei ole historiallinen arkisto- ja haastattelututkimus, jota olisi voitu harjoittaa monivuotisena hankkeena. Luonnehdituista käytännön syistä tutkimusaineisto on muodostunut askeltaen rajatusta joukosta tieteellisiä artikkeleita sekä vastaavaan tapaan rajatusta joukosta hallinnollisia dokumentteja eri maista. Tehdyn tutkimuksen perusteella on hyvin mahdollista luonnehtia vallitsevaa nykytilaa katsoen sen muodostuneen tutkimuskysymyksissä viitattujen toimintaympäristön muutosten vaikutuksesta.

Vastaus ensimmäiseen tutkimuskysymykseen voidaan muotoilla seuraavasti. Se, että ylimpien virkamiesten kompetenssi on ylipäättään muodostunut aiheeksi tutkimuksessa ja käytännön dokumenteissa, voidaan ymmärtää seuraukseksi tapahtuneista toimintaympäristön muutoksista. Tulkinnat siitä, millaiset ovat olleet ne aikaisemmat olosuhteet, joihin on etsitty parannusta, ovat kuitenkin jääneet suuressa osassa eriteltyä tutkimusta julkilausumattomaksi.

Tutkimuskirjallisuuteen sisältyviä tulkintoja muutoksista kuvastaa esimerkiksi se esitetty näkemys, ettei hyvän sisältöjohtajuuden välttämättä – ainakaan enää – katsota turvaavan hyvää yleisjohtajuutta. Tiettyä tutkimuksessa vallitsevaa hämmennystä luonnehtii se, että ylimpien virkamiesten kompetenssien luokitteluja on laadittu huomattavan monia. Kenties haluamattaan entisestään lisätä tuollaisten luokittelujen määrää monet tutkijat ovatkin vetäytyneet rajattuun osittaistarkasteluun, tutkimaan vain yhtäkin kompetenssin lajia kerrallaan. Hallinnollisetkin dokumentit vihjaavat tietystä hämmennyksestä, selvimpänä poikkeuksena kuitenkin brittidokumentti virkamieskompetensseista (United Kingdom 2015).

Asetetut tutkimuskysymykset osoittautuivat sikäli osittain päällekkäisiksi, että vastauksia toiseen tutkimuskysymykseen saatiin jo pyrittäessä vastaamaan kysymyksistä ensimmäiseen. ”Yhdistämisen” kattotermin alle kootuista termeistä kollaboraatio ja yhdentäminen (tarkennuksinaan *unification* että *integration*) ensimmäinen osoittautui selvästi levinneimmäksi. Kollaboraation käsitteen soveltamista kuitenkin haittaa sen monitulkintaisuus, saati että tutkimuksen piirissä on laadittu lukuisia erilaisia luetteloja myös siitä, mitä ylimpien virkamiesten kollaboraatiokompetenssin tulisi sisällyttää. Tutkittu joukko hallinnollisia dokumentteja sallii päätelmän siitä, että kollaboraation käsite on tutkimusaikakauden 2002–2017 kuluessa selvästi yleistynyt. Yhdessä dokumenteista (United Kingdom 2015) kollaboraatio oli nimenomaan rakennettu erääksi virkamieskompetenssin osakompetensseista, ja toisessa dokumenteista (Canada 2014) kollaboraatiolle oli annettu ajankohtaisiin muutoksiin sopeutumista korostaen sekä virtuaalinen että kokeileva ulottuvuus.

Kolmanteen tutkimuskysymykseen saatuja vastauksia kuvastaa ylimpien virkamiesten luonnehdinta ”kollaboratiiviseksi kapasiteetin rakentajiksi”. Tiettyä tutkijoiden hämmennystä teeman parissa ilmentää tässäkin tapauksessa se, että on laadittu hyvinkin erilaisia luetteloita ylimpien virkamiesten tutkitun johtajuuskompetenssin lajeista, heidän strategisen johtajuuskompetenssin lajeista. Tutkimuksen piirissä kiteytettyjä teorioita hallinnon kehityksestä ja kehittämisestä on luonnehdittu myös innovointistrategioiksi. ”Yksi käy ylitse muiden” strategista kompetenssia koskevien artikkeleiden joukossa (Hartley ym. 2013). Vastaava on tilanne hallintodokumenttien joukossa (United Kingdom 2015).

Millainen ratkaisu saavutettiin tutkimusongelmaan ylimpien virkamiesten kompetenssin ja johtajuuden muotoutumisesta suhteessa toimintaympäristön muutoksiin? Ratkaisussa korostuvat niin monimääreisyys ja monikäsitteisyys kuin muutosten ja niiden vaikutusten epätasaisuus. Ylimpien virkamiesten yleisten kompetenssien, heidän johtajuuskompetenssiensa ja tuon johtajuuskompetenssin lajien erilaisia luokituksia esiintyy huomattavan runsaasti. Moninaisuus on tosin – onneksi asiaan perehtymiselle – maltillisempaa, kun siirrytään tarkastelemaan käsityksiä yksittäisistä kompetenssin lajeista niin tutkimuskirjallisuudessa kuin hallinnollisissa dokumenteissa.

Tämän tutkimuksen tulokset piirtävät myös karkeapiirteistä kuvaa ylimpien virkamiesten kompetenssin ja johtajuuden muotoutumisesta eri maissa suhteessa toimintaympäristön muutoksiin. Tuollaisiin muutoksiin on suhtauduttu varoen esimerkiksi Saksassa ja Alankomaissa mutta sen sijaan ilmeisen innokkaasti Isossa-Britanniassa ja Kanadassa. Suomi sijoittuu ääripäiden välimaastoon. Ranska puolestaan kulkee selvästi omaa tietään.

Tutkimusongelman ratkaisussa korostuu se, että on tärkeää, miltä tarkastelutasolta katsoen muutoksia tarkastellaan. Monet tämän tutkimuksen ydinaineistoon sisältyvät 25 artikkelia perustuvat tuloksiltaan tutkijoiden harjoittamaan abstraktioon, rajattujen kohteiden valintaan tarkasteluun sekä valikoiden muodostettuihin luokitteluihin, ja mikäli suosituksia on muotoiltu, nekin on laadittu valikoiden. Osan tutkituista artikkeleista empiiriset tulokset ovat paljolti jo ehtineet vanhentua, joskin käsitteelliset jaottelut ja muu teoreettinen aines ovat saattaneet säilyttää ajankohtaisuuttaan. Useimmat tutkituista hallinnollisista dokumenteista joko luonnehtivat muodollisesti voimassa olevaa ilmiöpintaa tai asetettuja päämääriä ja tavoitteita sen sijaan, että kerrottaisiin, miten asiat olivat alkujaan, mitä yritettiin tehdä, mitä sen jälkeen



tapautui ja mihin lopulta päädyttiin.

Tutkimusongelmaan saavutettua ratkaisua luonnehtii myös se päätelmä, ettei vielä läheskään riittävästi ole tiedossa, miten ylimpien virkamiesten kompetenssi ja johtajuus ovat muotoutuneet suhteessa toimintaympäristön muutoksiin. Vieläkin rajatutumat ovat mahdollisuudet laatia suosituksia siitä, millaista tuon muotoutumisen tulisi olla vastaisuudessa. Edes se ei ole kunnolla tiedossa, kuinka suurelta osin tuo muotoutuminen on tähän mennessä ollut hyvästä. Sen enempää ei tiedetä, missä määrin muotoutumisen ajurina ovat toimineet todennäköisesti saavutettavat parannukset tai vaihtoehtoisesti pyrkimys oikeuttaa haluttuja muutoksia viittaamalla ratkaisuihin, joita muissa maissa on ilmoitettu toteutettaviksi tai joita kansainväliset järjestöt ovat suositelleet sen jälkeen, kun niiden edustajille on niitä ehdotettu maassa, johon suositukset kohdistuvat.

## 5.2. Teoreettinen, metodinen, empiirinen ja käytännöllinen loppupohdinta

### 5.2.1. Teoreettinen loppupohdinta

Tämän tutkimuksen kohteena on ollut tutkimus ja selvitystoiminta, jonka aiheena on ylimpien virkamiesten kompetenssi ja johtajuus suhteessa toimintaympäristön asettamiin vaatimuksiin ja tarjoamiin mahdollisuuksiin. Aihetta koskevan tieteellisen kirjallisuuden ytimessä ilmenee kaksi kiperää ongelmaa. Monet ytimeen kuuluvista artikkeleista on heikosti suhteutettu mihinkään konkreettiseen kontekstiin ja ympäristöön, ja teoreettisia artikkeleita ei ole kenties lainkaan suhteutettu tuolla tavoin. Monien selvimmin empiiristen artikkeleiden konteksti ja ympäristö puolestaan sijoittuu Yhdysvaltoihin. Useimpien muidenkin tutkittujen artikkeleiden julkaisuareena sijoittuu Yhdysvaltoihin tai ainakin julkaisukieli on englanti ja esitystyylillä se, mikä on englanninkielisissä tieteellisissä lehdissä tavanmukaista.

Kysymys ei ole siitä, että Yhdysvalloissa tai englannin kielessä olisi sellaisenaan mitään vikaa, vaan sen sijaan riskistä siihen, että luonnehditut tutkimuksen reunaehdot saattavat vaikuttaa tutkijoiden huomaamatta tieteen edistymistä ja tutkijoiden työn tuloksellisuutta ehkäisevästi, mikäli noihin ehtoihin ja niiden vaikutuksiin ei kiinnitetä riittävää huomiota (ks. Meriläinen ym. 2008). Ellei niin tehdä, julkisen johtamisen ja politiikkatoimien tutkimus kulkee sitä tietä, mitä johtamisen tutkimus jo pitkään levottomasti vaihtuvista sillä kertaa ajankohtaisista termeistä ja käsitekehikoista yhä uusiin niiden seuraajiin (Abrahamson & Fairchild 1999; Meyer 2009b; Hupe & Pollitt 2011; Bromley & Meyer 2017).

Tässä tutkimuksessa tutkituista hallinnollisista dokumenteista useimmista joskaan ei kaikista puuttuu kokonaan tai lähes kokonaan suhteutus globaaleihin tai ulkomaisiin kehityspiirteisiin. Useimpien maiden tutkituissa dokumenteissa ei ole ikään kuin tunnustettu omien kansallisten rajojen ulkopuolista maailmaa. Sen sijaan Pohjoismaissa ja tässä tapauksessa etenkin Suomessa ja Ruotsissa ulkomaisia ja globaaleja kehityspiirteitä sentään tarkastellaan. Kuitenkin tällöinkin saattaa ilmetä ”ratsastusta” viittausten varassa globaaleina vääjäämättömiksi tai valikoiduiksi maiksi toteutettuina esimerkillisiksi luonnehdittuihin kehityskuluihin ja toimenpiteisiin.

Tämän tutkimuksen aihepiiriin tieteellisen ytimen artikkeleissa on valitettavan tavallista se, että teoreettisen ja empiirisen tarkastelun tulokset esitetään ikään kuin ne olisivat universaalisti päteviä ilman pätevyyden alueellista, paikallista ja ajallista takarajaa. Itse asiassa ainoassakaan artikkeleista ei ole empiirisesti tarkasteltu kahden tai useamman maan olosuhteita ja kehityspiirteitä, tutkittu noissa maissa esiintyviä vaikutusmekanismeja ja kenties arvioitu toteutuneiden ja odotettavissa olevien kehityskulkujen suotavuutta. Tämä seikka johtuu määrättyiltä osin siitä, ettei vertailevien tutkimusartikkelien tieteellinen status yllä sille tasolle, että niitä olisi päässyt ydinartikkelien joukkoon.

Useimpien tutkittujen hallinnollisten dokumenttien ongelmiin puolestaan kuuluu joko lavea kuvailu, joka perustuu lainsäädäntöön ja muihin voimassaoleviin normeihin, tai sävyltään normatiivinen ilmiöiden luokittelu ja vastaisuudessa harjoitettavien toimintalinjojen vetäminen ilman, että luokittelua ja toimintalinjoja olisi syvemmin perusteltu. Ongelman muodostaa myös edellisessä kappaleessa mainittu ”ratsastus” viittauksilla vääjäämättömiksi tai esimerkillisiksi esitettyihin olosuhteisiin tai kehityssuuntiin.

Paikannetut kehittämistarpeet tutkitun aihealueen tieteellisen kirjallisuuden ytimessä voidaan paikantaa kyseenalaisiin tieteellisiin käytäntöihin, jotka ovat erityisen tavallisia tieteenaloista etenkin siten erikoistuneilla, ettei teoreettisen työn vankkaa pohjustamista poikkeuksetta vaadita. Vaikka empiirinen yleistäminen on vuosikymmenet sitten todettu tietoteoreettisesti kyseenalaiseksi, sen harjoittaminen ja jopa sen ylivalta jatkuu. Tieteellisten aikauskirjojen kirjoittajiltakin kenties vaaditaan edelleen vanhakantaisesti kirjoittamista ikään kuin hallintoa, julkista johtamista ja politiikkatoimia koskeva tutkimus ei kohdistuisi monin tavoin rakenteistuneisiin ja historiallisesti muuttuviin yhteiskuntiin ja ikään kuin empiiriset tutkimustulokset voitaisiin yleistää mihin tahansa kontekstiin ja ympäristöön. Hallinnollisten dokumenttien laatijoihin käytännössä kohdistuvat vaatimukset esitetyn tiedon pätevyyden varmistamiseksi ovat vieläkin heikommat kuin tutkimuksen piirissä.

Avain siihen, mistä puutteissa on kysymys, voidaan tiivistää termiin ”konteksti”, joka on toisinaan suomennettu ”kokonaisyhteydeksi”. Pollitt (2013) kysyykin, muodostavatko kontekstin kysymykset suoranaisten ”puuttuvan renkaan” politiikkatoimien ja julkisen johtamisen tutkimuksen päättelyketjujen aukkojen sulkemiseksi (ks. myös Ahonen 2013).

Kontekstualisoinnin puutteiden korjaaminen on edennyt valitettavan hitaasti ylipäättään yhteiskuntatutkimuksessa. Joskin tunnettu niin harvemmin sovellettu on Yinin (2014) vastakkainasettelu, jonka kohtioina ovat empiirinen yleistäminen yhtäältä ja toisaalta teoreettinen yleistäminen (*theoretical generalization*), jota Yinin mukaan olisi mahdollista harjoittaa jopa yksittäisen mutta ratkaisevien casen eli tapauksen perusteella. Uudempi on Blatterin ja Haverlandin (2012) empiirisen yleistämisen vastapainoksi ja vaihtoehdoksi luonnehtima yleistämisen tapa, jolle he ovat antaneet nimen probabilistinen yleistäminen (*probabilistic generalization*). Jälkimmäisessä yleistämisen tavassa määrättyjä, saavutettuja tutkimustuloksia tarkastellaan ottamalla ensin tarkoin huomioon asianomainen konteksti eli ympäristö ja siitä aiheutuvat pätevyys ehdot tuloksille. Sen jälkeen muodostetaan yleistys johonkin muuhun kontekstiin. Tuolloin tehdään uuden kontekstin johdosta tarpeelliset muutokset siihen, mitä alkuperäisen tutkimuksen tulosten perusteella voitiin päätellä noiden tulosten alkuperäisessä kontekstissa ja tuon kontekstin mukaisten tutkimustuloksia koskevien pätevyys ehtojen vallitessa.

Ylimpien virkamiesten kompetenssi ja johtajuus suhteessa toimintaympäristön asettamiin vaatimuksiin ja tarjoamiin mahdollisuuksiin ei suinkaan muodosta vaikeinta tutkimusaluetta ajatellen vallitsevien rakenteellisen ja historiallisen kontekstualisoinnin puutteiden korjaamista. Ympäristön ja kontekstin nimenomainen tähdennys tämän tutkimuksen tehtävänasettelussa päinvastoin korostaa tutkitun aihepiirin lupaavuutta ajatellen sitä, että tutkimus voisi tutkijoiden niin halutessa ja kyetessä astua etulinjaan pyrittäessä korjaamaan luonnehdittuja tutkimusta vaivaavia puutteita.

### 5.2.2. Metodinen loppupohdinta

Metodiselta kannalta tämän tutkimuksen keskeinen metodi, systemaattinen katsaus -metodi, on aiheellista suhteuttaa tuon metodin niihin vaihtoehtoihin ja muunnelmiin, joita ei kuitenkaan ole sovellettu tässä tutkimuksessa. Metodin muunnelmaa meta-analyysina, jossa tilastollisin erikoismetodein olisi syntetisoitu aikaisemman tutkimuksen tuloksia, ei ole voitu käyttää. Tämä johtuu siitä, että tilastolliset analyysimenetelmät muodostavat kaikkea muuta kuin yksinomaisen metodisen piirteen tutkitun aihepiirin aikaisemmassa tutkimuksessa. Itse asiassa vain pienehkö vähemmistö tutkittujen ydinartikkeleiden metodiikkaa edusti tilastollista tutkimusta.

Vastaavanlaisiin tuloksiin kuin sovellettaessa systemaattinen katsaus -metodia tässä tutkimuksessa on perinteisesti pyritty humanistisen tutkimuksen tapaan. Historiantutkijan, filologin ja muiden humanististen tutkijoiden soveltamia laadunvarmistusmenettelyjä ei voida pitää tehottomampina kuin esimerkiksi niitä menettelyjä, joita tässä tutkimuksessa on sovellettu. Humanistiselle tutkimukselle ominaisten menettelyjen soveltaminen ei kuitenkaan olisi ollut mahdollista sinä lyhyenä aikana, joka tämän tutkimuksen laadintaan oli käytettävissä.

Tässä tutkimuksessa sovelletulle metodille esiintyy myös "kovempia" kuten tilastollisia tai laskennallisia algoritmipohjaisia vaihtoehtoja. Vakiintunut tutkimustapa on esimerkiksi yhdistelmä tieteellisissä artikkeleissa esiintyvien, muihin teksteihin kohdistuvien viitteiden keruuta ja kerätyn tiedon jalostamista verkostanalyysin keinoin teema-, maa-, yliopisto- tai tutkimuslaitos- tai tutkijakohtaisiksi klustereiksi (ks. esim. Feng ym. 2017). Tämän tutkimuksen tutkimusongelma ei kuitenkaan edellyttänyt tuollaista verkostanalyysia.

Kysymykseen olisi voinut myös tulla systemaattisen metodin soveltaminen tarkimmin tutkittujen tekstien sisältöjen analysoimiseksi. Perinteisen kvantitatiivisen sisällönanalyysin soveltaminen (Krippendorff 2012) olisi kuitenkin ollut aivan liian työlästä, kallista ja hidasta. Sen sijaan mikäli käytettävissä olisivat olleet vallinnutta paremmat edellytykset tekoälypohjaiseen tekstisisältöjen analyysiin (ks. Holzinger & Jurisica 2014), tuollaista analyysia olisi voitu harjoittaa kohteena esimerkiksi artikkeleihin sisältyvät abstraktit. Tässä tutkimuksessa sovellettu tapa harjoittaa systemaattinen katsaus -metodia on toisaalta menettelytavoiltaan niin tunnettu ja käytännöiltään niin vakiintunut, että sen soveltamiselle tässä tutkimuksessa oli vahvat perusteet. Sitä paitsi metodin laajenuksena tutkittuja hallintodokumentteja paikannettiin myös laadullista menettelytapaa soveltaen.

### 5.2.3. Empiirinen loppupohdinta

Niin kuin empiirisessä tutkimuksessa ylipäätään, myös tässä tutkimuksessa empiriaan perustuvat päätelmät ovat olleet mahdollisia vain käytetyn aineiston sallimissa rajoissa. Tieteellisten artikkeleiden paikantaminen tämän tutkimuksen aineistoon sisällytettäväksi lähti systemaattinen katsaus -metodin soveltamisen hyvien käytäntöjen mukaisesti liikkeelle tutkimuksen reunaehtojen, tutkimusongelman ja tutkimustavoitteiden mukaisista hakusanoista ja -lausekkeista. Lisäksi artikkeleista koostuvan osan ydinaineistosta rajaamiseen käytettiin bibliometrisiä kriteerejä. Osa niistä koski julkaisuareenoita eli tieteellisiä lehtiä ja osa kutakin prosessin varhaisissa vaiheissa aineistoon otettua artikkelia. Sisällön relevanssi ei vastaavasti muodostunut aineiston yksinomaiseksi joskin sen ensimmäisenä sovelletuksi valintakriteeriksi. Mikäli relevanssi olisi ollut yksinomainen valintakriteeri, artikkeleiden valinta olisi tullut toteuttaa toisin ja aineisto olisi muodostunut toisenlaiseksi. Tällöin sen valintaa olisi kuitenkin ollut paljon vaikeampi perustella kuin tässä tutkimuksessa.

Se, että tämän tutkimuksen aineistoon valittiin paitsi tieteellisiä artikkeleita, myös hallinnollisia dokumentteja, aiheutuu tutkijoiden ja toimeksiantajan yksissä tuumin tekemistä päätöksistä, joiden aloite useimmissa tapauksissa tuli tutkijoilta. Perusteluna hallinnollisten dokumenttien sisällyttämiselle aineistoon oli se, että tieteellisistä artikkeleista koostuvan aineiston arvioitiin muodostuvan liian yksipuoliseksi.

Aineiston hallinnollisista dokumenteista osa jäi tutkimustulosten nojalla varsin mitäänsanomattomiksi. Aineistoa ei kuitenkaan ryhdytty korjaamaan siten, että asianomaisesta maasta olisi etsitty relevantimpi dokumentti, sillä tuollainen menettely vaikutti ennalta arvioituna manipulatiivisena hyvien tieteellisten käytäntöjen vastaiselta. Tuloksettomana hallinnollisten dokumenttien erittelyä ei kuitenkaan voida pitää.

Tämän tutkimuksen empiirisiin lähtökohtiin on kuulunut toimeksiannon nojalla myös selvittää, ovatko tutkimuksen painopisteiksi alun perin asetetut teemat sellaisenaan mielekkäitä ja vallitseeko niiden kesken mielekkäitä yhteyksiä sekä tutkimuskirjallisuudessa että hallintodokumenteissa. Näihin vaikeisiin kysymyksiin voidaan tutkimuksen valmistuttua vastata myönteisesti. Tutkimuskirjallisuuden enemmän kuin hallintodokumenttien nojalla ylimpien virkamiesten kompetenssi ja johtajuus ilmenevät sekä yhdessä että erikseen mielekkääksi koettuna tutkimusaiheena. Tämä koskee myös kompetenssin tutkittuja osa-alueita eli ”yhdistämisen” kattokäsitteen alle koottuja kompetenssin lajeja eli kollaboraatiokompetenssia ja yhdentämiskompetenssia sekä strategista kompetenssia.

Tämän tutkimuksen empiirisiä tuloksia puntaroitaessa päädytään myös eräänlaisten perimmäisten kysymysten äärelle. Nopeasti ei ole korjattavissa se ongelma, että tutkitun aihepiirin tutkimusta ja kehittämistä vaivaa vajavainen empiirinen kontekstualisointi. Tästä aiheutuu johdannaisia ongelmia tutkimuksen ja kehittämistyön tulosten suhteuttamisessa noiden tulosten pätevyyssehtoihin. Toisin ilmaistuna sekä tutkimus että kehittäminen ovat tähän saakka ottaneet vajavaisesti huomioon ylimpien virkamiesten toimintaympäristön asettamat vaatimukset ja tarjoamat mahdollisuudet. Niin aihepiirin tulevalle tutkimukselle kuin aihepiiriin kehittämistyölle riittää sarkaa kynnettäväksi.

#### 5.2.4. Pohdinta tulosten käytännön merkityksestä

Tämä tutkimus on laadittu Sitran julkisen sektorin johtaminen -avainalueen toimeksiannosta eräänä osana avainalueen syksyllä 2017 käynnistämän julkisen hallinnon johtamiskoulutuksen ja keskustelualoitetyön pohjustamista. Vastaavia aikaisempia tarkasteluja ei ole ollut käytettävissä. Tästä taustasta aiheutuu se, että tutkimus on lähtenyt liikkeelle käytännössä vallitsevan tiedontarpeen tyydyttämiseksi ja että sen tuloksilla siksi on jo lähtökohtaisesti käytännön merkitystä.

Tietty tämän tutkimuksen tuloksista muodostaa sen ilmeisen päätuloksen käytännön kannalta. Kysymys on siitä, että sekä tämä tutkimus, siinä eritelty aikaisempi tutkimus että osa tutkittua hallinnollista dokumentaatiota sijoittuu tieteellisten tutkimuksen ja käytännön väliselle tärkeälle rajapinnalle. Se, millainen tuo sijoittuminen on, käy esiin niin useista kohdista tämän tutkimuksen tuloksia, ettei noita kohtia ole tässä mahdollista toistaa.

Tietty tieteen tulosten käyttötarkoituksia koskeva jaottelu on pitkän ajan kuluessa muodostunut eri tahoilla. Vähitellen tuosta jaottelusta on tullut osa tutkimuksen ja käytännön vuorovaikutuspinnan ja niiden välisen rajankäynnin elementtejä. Samalla jaottelu on etääntynyt niistä tieteellisistä ja muista alkulähteistä, joille saakka jaottelun tiettyjä esimuotoja sinänsä voitaisiin jäljittää. Yksi tutkimustulosten käyttötavoista käytännössä koostuu tulosten *välineellisestä* soveltamisesta, välineinä tai välineiden osina. Toinen käytötapa kohdistuu kieleen ja korostaa *ymmärryksen* parantamista ja muodostuu tieteen tulosten soveltamisesta käytännössä sovellettavien sanastojen, terminologioiden ja käsitteistöjen muodostamiseen tai selventämiseen. Kolmantena käyttötapana on soveltaa tieteen tuloksia tavoilla, joita monen tutkimusalan yhteinen klassikko Max Weber aikanaan kutsui *arvorelevantiksi* (*wertbezieht*) (Weber 1949). Vaikka käsitystä tieteestä ytimeltään arvovapaana voidaan edelleen puolustaa monia relativistisia käsityksiä vastaan, joko jo tutkimusprosessin käynnistäminen tai viimeistään ainakin osa tieteen tulosten käytöstä asettuu ainakin jonkinlaisiin suhteisiin erilaisiin arvosidonnaisiin inhimillisiin käytäntöihin, kuten kansanvaltaisiin, sosiaalisiin tai kulttuurisiin.

Käytännön kannalta tämä tutkimus tarjoaa erityisesti mahdollisuuksia edistää yhteisen kielen kiteytymistä tarkastelluista teemoista. Se seikka, että tuota kieltä esiintyy tässä tutkimuksessa eritellyistä ydinteksteistä niin tieteellisissä artikkeleissa kuin hallinnollisissa dokumenteissa, tukee käsitystä siitä, että tuollainen kielen vaalintatyö on sekä tärkeää että hyvinkin johtaa tuloksiin. Se, ettei tämä ole helppoa, on kuitenkin monin tavoin käynyt esiin tätä tutkimusta toteutettaessa sekä tässä tutkimusraportissa.

Välillisesti tämän tutkimuksen tulokset palvelevat kuitenkin myös pyrkimyksiä hioa välineitä ylimpien virkamiesten kompetenssin ja johtajuuden kehittämistä koskeviin käytännön tarkoituksiin. Onhan sekä kompetenssi että johtajuus tunnettava syvällisesti ja läpikotaisin ja sitä paitsi suhteutettuna asianomaiseen kontekstiin ja ympäristöön. Vasta sen jälkeen on perusteltua ryhtyä sellaiseen kehittämistyöhön, jossa riskit vahingon syntymisestä ovat laskeneet siedettävälle tasolle.

Arvorelevanssiakaan ei tämän tutkimuksen tuloksilta puutu. Tutkimuksen tilaajalla on sille asetettu arvorelevantti strateginen missio, arvojärjestelmä ja visio, joita tämä tutkimus on osaltaan edistänyt

mahdollisuuksien rajoissa. Ylimmät virkamiehet Suomessa puolestaan toimivat valmistelun ja toimeenpanon asiantuntijoina maailman eräistä toimivista demokratioista palveluksessa. Heidän kompetenssinsa ja johtajuutensa kehittämisen voidaan toivoa osaltaan edistävän tuon demokratian mukaisten arvojen toteutumista. Tämä tutkimus tuloksineen saa arvorelevanssia myös sitä kautta, että soveltaessaan systemaattisten katsausten laadinnan hyviä tieteellisiä käytäntöjä tutkimus osaltaan korostaa tiedon kulttuurista merkitystä luulojen, ennakkoluulojen ja usein sinänsä toivottavan mutta ohjenuorana epävarman intuition tai omakohtaisen kokemuksen kustannuksella. Tällä tutkimuksella on myös sosiaalista arvorelevanssia sen toteuttajien voitua muodostaa kollaboraationsuhteen toimeksiantajan kanssa ja toteuttaa tehtävänsä sillä riittävällä autonomialla, jota sopimustutkimukseltakin tulee vaatia.

## Lähteet

### Primaarilähteet 1: Tieteelliset artikkelit

- Agranoff, R. (2006). Inside collaborative networks: Ten lessons for public managers. *Public Administration Review* 66 (SUPPL. 1): 56-65. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6210.2006.00666.x/abstract> (noudettu 20.8.2017) DOI: 10.1111/j.1540-6210.2006.00666.x.
- Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18 (4): 543-71. <https://academic.oup.com/jpart/article-abstract/18/4/543/1090370/Collaborative-Governance-in-Theory-and-Practice> (noudettu 20.8.2017) DOI: 10.1093/jpart/mum032.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review* 74 (4): 445-56. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/puar.12238/abstract> (noudettu 20.8.2017) DOI: 10.1111/puar.12238.
- Christensen, T. (2012). Global ideas and modern public sector reforms: A theoretical elaboration and empirical discussion of a neoinstitutional theory. *American Review of Public Administration* 42 (6): 635-53. <http://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0275074012452113> (noudettu 20.8.2017) DOI: 10.1177/0275074012452113.
- Desouza, K. C. (2009). Information and knowledge management in public sector networks: The case of the us intelligence community. *International Journal of Public Administration* 32 (14): 1219-67. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01900690903344718> (noudettu 20.8.2017) DOI: 10.1080/01900690903344718.
- Fernandez, S., Cho, Y. J. & Perry, J. L. (2010). Exploring the link between integrated leadership and public sector performance. *Leadership Quarterly* 21 (2): 308-23. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1048984310000287> (noudettu 20.8.2017) DOI: 10.1093/jpart/mus022.
- Fishenden, J. & Thompson, M. (2013). Digital government, open architecture, and innovation: Why public sector IT will never be the same again. *Journal of Public Administration Research and Theory* 23 (4): 977-1004. <https://academic.oup.com/jpart/article-abstract/23/4/977/960641/Digital-Government-Open-Architecture-and> (noudettu 20.8.2017) DOI: 10.1016/j.jlequa.2011.05.018.
- Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review* 75 (4): 513-22. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/puar.12361/abstract> (noudettu 20.8.2017) DOI: 10.1111/puar.12361.
- Hartley, J., Sørensen, E. & Torfing, J. (2013). Collaborative innovation: A viable alternative to market competition and organizational entrepreneurship. *Public Administration Review* 73 (6): 821-30. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/puar.12136/abstract> (noudettu 20.8.2017) DOI: 10.1108/09534810810915727.
- Im, T., Campbell, J. W. & Jeong, J. (2016). Commitment intensity in public organizations: Performance, innovation, leadership, and PSM. *Review of Public Personnel Administration* 36 (3): 219-39. <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0734371x13514094> (noudettu 20.8.2017) DOI: 10.1177/0734371x13514094.
- Koschmann, Matthew A., Kuhn, Timothy R. & Pfarrer, Michael D. (2012). A communicative framework of value in cross-sector partnerships. *Academy of Management Review* 37 (3) (07/01): 332-54. <http://amr.aom.org/content/37/3/332.abstract> (noudettu 20.8.2017) DOI: 10.5465/amr.2010.0314.
- McGuire, M. (2006). Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it. *Public Administration Review* 66 (SUPPL. 1): 33-43. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6210.2006.00664.x/abstract> (noudettu 20.8.2017) DOI: 10.1111/j.1540-6210.2006.00664.x.
- Mergel, I., & Desouza, K. C. (2013). Implementing open innovation in the public sector: The case of challenge.gov. *Public Administration Review* 73 (6): 882-90. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/puar.12141/abstract> (noudettu 20.8.2017) DOI: 10.1111/puar.12141.
- Noordegraaf, M. (2007). From "pure" to "hybrid" professionalism: Present-day professionalism in ambiguous public domains. *Administration and Society* 39 (6): 761-85. <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0095399707304434> (noudettu 20.8.2017) DOI: 10.1177/0095399707304434.

- Pandey, S. K., Davis, R. S., Pandey, S. & Peng, S. (2016). Transformational leadership and the use of normative public values: Can employees be inspired to serve larger public purposes? *Public Administration* 94 (1): 204-22. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/padm.12214/abstract> (noudettu 20.8.2017) DOI: 10.1111/padm.12214.
- Rethemeyer, R. K., & Hatmaker, D. M. (2008). Network management reconsidered: An inquiry into management of network structures in public sector service provision. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18 (4): 617-46. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1271028](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1271028) (noudettu 20.8.2017) DOI: 10.1016/j.leaqua.2010.01.003.
- Scott, T. A., & Thomas, C. W. (2017). Unpacking the collaborative toolbox: Why and when do public managers choose collaborative governance strategies? *Policy Studies Journal* 45 (1): 191-214. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/psj.12162/abstract> (noudettu 20.8.2017) DOI: 10.1111/psj.12162.
- Silvia, C., & McGuire, M. (2010). Leading public sector networks: An empirical examination of integrative leadership behaviors. *Leadership Quarterly* 21 (2): 264-77. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1048984310000251> (noudettu 20.8.2017) DOI: 10.1016/j.leaqua.2010.01.006.
- Sun, P. Y. T., & Anderson, M. H. (2012). Civic capacity: Building on transformational leadership to explain successful integrative public leadership. *Leadership Quarterly* 23 (3): 309-23. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1048984311000816> (noudettu 20.8.2017) DOI: 10.1016/j.leaqua.2011.05.018.
- Stazyk, E. C., & Goerdel, H. T. (2011). The benefits of bureaucracy: Public managers' perceptions of political support, goal ambiguity, and organizational effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory* 21 (4): 645-72. <https://academic.oup.com/jpart/article-abstract/21/4/645/952089/The-Benefits-of-Bureaucracy-Public-Managers> (noudettu 20.8.2017) DOI: 10.1093/jpart/muq047.
- Thomson, A. M., & Perry, J. L. (2006). Collaboration processes: Inside the black box. *Public Administration Review* 66 (SUPPL. 1): 20-32. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6210.2006.00663.x/abstract> (noudettu 20.8.2017) DOI: 10.1111/j.1540-6210.2006.00663.x.
- Trottier, T., Van Wart, M. & Wang, X. (2008). Examining the nature and significance of leadership in government organizations. *Public Administration Review* 68 (2): 319-33. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6210.2007.00865.x/abstract> (noudettu 20.8.2017) DOI: 10.1111/j.1540-6210.2007.00865.x.
- Tummers, L. G., & Knies, E. (2013). Leadership and meaningful work in the public sector. *Public Administration Review* 73 (6): 859-68. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/puar.12138/abstract> (noudettu 20.8.2017) DOI: 10.1111/puar.12138.
- Vangen, S., & Huxham, C. (2003). Enacting leadership for collaborative advantage: Dilemmas of ideology and pragmatism in the activities of partnership managers. *British Journal of Management* 14 (SPEC. ISS.): S61-76. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-8551.2003.00393.x/abstract> (noudettu 20.8.2017) DOI: 10.1111/j.1467-8551.2003.00393.x.
- Vigoda, E. (2002). From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration. *Public Administration Review* 62 (5): 527-40. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1540-6210.00235/abstract> (noudettu 20.8.2017) DOI: 10.1111/1540-6210.00235.
- Weber, E. P., & Khademan, A. M. (2008). Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings. *Public Administration Review* 68 (2): 334-49. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6210.2007.00866.x/abstract> (noudettu 20.8.2017) DOI: 10.1111/j.1540-6210.2007.00866.x.
- Wright, B. E., Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2012). Pulling the levers: Transformational leadership, public service motivation, and mission valence. *Public Administration Review* 72 (2): 206-15. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6210.2011.02496.x/abstract> (noudettu 20.8.2017) DOI: 10.1111/j.1540-6210.2011.02496.x.

## Primaarilähteet 2: Valtiolliset julkaisut

- Canada (2014). *Destination 2020 – Objectif2020*. Ei painopaikkaa eikä julkaisijan nimeä. [http://www.clerk.gc.ca/local\\_grfx/d2020/Destination2020-eng.pdf](http://www.clerk.gc.ca/local_grfx/d2020/Destination2020-eng.pdf)
- Denmark. Denmark (2005). *Public Governance - Code for Chief Executive Excellence citation*. Ei painopaikkaa eikä julkaisijan nimeä. [http://www.publicgovernance.dk/resources/File/FFOT\\_bog\\_UK.pdf](http://www.publicgovernance.dk/resources/File/FFOT_bog_UK.pdf)
- Deutschland (2015). *The Federal Public Service - An Attractive and Modern Employer*. Berlin: Federal Ministry of the Interior. [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/Broschueren/2014/federal-public-service.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/Broschueren/2014/federal-public-service.pdf?__blob=publicationFile)



- France (2016). Ministère de la fonction publique. *Faits et chiffres: l'essentiel sur l'état de la fonction publique*. Paris: DGAFF. <https://www.fonction-publique.gouv.fr/rapport-annuel-sur-letat-de-la-fonction-publique-edition-2016>.
- Netherlands (2016). *The Dutch Public Service: Organisation and functioning of the government in the Netherlands, the position of civil servants and the main developments*. The Hague: Public Service Labour Affairs Directorate, Ministry of the Interior and Kingdom Relations. <https://www.government.nl/documents/reports/2016/01/19/the-dutch-public-service>
- Norway (2008). *Leadership in Norway's Civil Service*. Oslo: Norwegian Ministry of Government Administration and Reform. [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/lonns--og-personalpolitikk/ledelsesplattform\\_eng.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/lonns--og-personalpolitikk/ledelsesplattform_eng.pdf)
- Suomi. (2016). Holkeri, K., Holopainen, A. & Siltanen, M. Yhdy Yhdessä vaikuttavampaa: johtamisjärjestelmähankkeen raportti. Helsinki: Valtiovarainministeriö. <http://vm.fi/julkaisu?pubid=15801>
- Sweden (2007). Statskontoret. *Joining-up for regional development: How governments deal with a wicked problem, overlapping policies and fragmented responsibilities*. Stockholm: Statskontoret. <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2007/200702.pdf>
- United Kingdom. (2015) *Civil Service Competency Framework 2012-2017*. Ei painopaikkaa eikä julkaisijan nimeä. <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-competency-framework>
- United States (2014). United States Office of Personnel Management. *Strategic Plan FY 2014-2018*. Washington, D.C.: U.S. Office for Personnel Management. <https://www.opm.gov/about-us/budget-performance/strategic-plans/2014-2018-strategic-plan.pdf>

## Sekundaarilähteet

- Abrahamson, E. & Fairchild, G. (1999). Management fashion: Lifecycles, triggers, and collective learning processes. *Administrative Science Quarterly* 44(4): 708-740
- Ahonen, P. (2013). The context of public administration from a neo-institutionalist point of view: An analysis with Finland as the case. Teoksessa Pollitt 2013: 278-318.
- Alasuutari, P. & Rasimus, A. (2009). Use of the OECD in justifying policy reforms: The case of Finland. *Journal of Political Power* 2(1): 89-109.
- Alvesson, M. (1992). Leadership and social integrative action: A study of computer consultancy company. *Organization Studies* 13(2): 185-209.
- Bass, B.M. (1990) *Bass and Stodgill's Handbook of Leadership: Theory, Research, and Managerial Applications*. Viitataan usein myös päänimikkeellä *Handbook of Leadership*. 3. p. New York: Free Press.
- Blatter, J. & Haverland, M. (2012). *Designing Case Studies: Explanatory Approaches in Small-N Research*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bogdanor, V. (toim.) (2005). *Joined-Up Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Bromley, P. & Meyer, J.W. (2017). "They are all organizations": The cultural roots of blurring between the nonprofit, business and government sectors. *Administration & Society* 4(7): 939-966.
- Chrislip, D.D. & Larson, C.E. (1994). *Collaborative Leadership: How Citizens and Civil Leaders Can Make a Difference*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Clausewitz, C. v. (2005). *Sodankäynnistä*. 1. saksankiel. p. 1832-1833. Suom. Heikki Eskelinen, 4. hänen käännöksensä painos. Helsinki: Art House.
- COCOPS (2017). COCOPS Report Summary. [http://cordis.europa.eu/result/rcn/156176\\_en.html](http://cordis.europa.eu/result/rcn/156176_en.html)
- Collins, J.C. & Porras, J.I. (1996). Building your company's vision. *Harvard Business Review* 74: 65-77.
- Feng, Y., Zhua, Q & Lai, K.-H. (2017). Corporate social responsibility for supply chain management: A literature review and bibliometric analysis. *Journal of Cleaner Production* 158: 296-307.
- Finch, F.E. (1977). Collaborative leadership in work settings. *The Journal of Applied Behavioral Science* 13(3): 292-302.
- Fink, A. (2014). *Conducting Research Literature Reviews: From the Internet to Pape. r4*. p.. London: Sage.
- Freedman, L. (2012). *Strategy: A History*. Oxford: Oxford University Press.
- Hambrick, Donald C., and Phyllis A. Mason (1984). Upper echelons: The organization as a reflection of its top managers. *Academy of Management Review* 9 (2): 193-206.
- Holzinger, A. & Jurisica, I. (2014). *Interactive Knowledge Discovery and Data Mining in Biomedical Informatics: State-of-the-Art and Future Challenges*. Berlin: Springer.
- Hupe, P. & Pollitt, C. (2011). Talking about government: The role of magic concepts. *Public Management Review* 13(5): 641-654.
- Krippendorff, K. (2012). *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology*. 3. p. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Meriläinen, S., Tienari, J., Thomas, R. & Davis, A. (2008). Hegemonic academic practices: Experiences of publishing from the periphery. *Organization* 15(4): 584-597.
- Meyer, J.W. (2009a). *World Society: The Writings of John W. Meyer*, toim. G. Krücken ja G.S. Drori. Oxford: Oxford University Press.

- Meyer, J.W. (2009b). Globalization and the expansion and standardization of management. *Teoksessa Meyer 2009a*: 251–260.
- Mintzberg, H. (1987). The strategy concept 1: Five Ps for strategy. *California Management Review* 30 (1). 11–24.
- Northouse, P.G. (2016). *Leadership: Theory and Practice*. 7. p. Los Angeles, CA: Sage.
- OECD (2010a). *Managing Competencies in Government: State of the Art Practices and Issues at Stake for the Future*. Paris: OECD.
- OECD (2010b). *OECD Public Governance Reviews - Finland: Working Together to Sustain Success*. Paris: OECD.
- OECD (2015). *Local Economic Development*. Paris: OECD.
- OECD (2016). *Northern Ireland (United Kingdom): Implementing Joined-up Governance for a Common Purpose*. Paris: OECD.
- Petticrew, M. & Roberts, H. (2006). *Systematic Review on the Social Sciences: A Practical Guide*. Malden, MA: Blackwell.
- Pollitt, C. (toim.) (2013). *Context in Public Policy and Management: The Missing Link?* Cheltenham: Edward Elgar.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: a Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. 3. p. Oxford: Oxford University Press.
- Rinquist, E. (2013). *Meta-Analysis for Public Management and Policy*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Rittel, H.W.J. & Webber, M.M. (1982). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences* 4(2): 155–169.
- Snowball Metrics (2016). Standardized research metrics – By the sector for the sector. <https://www.snowballmetrics.com>
- Sorensen, D.M. & Pau, D.K. (1976). Integrative leadership on community development. *Journal of Community Development Society* 7(2), 122-128.
- Weber, M. (1949b). "Objectivity" in Social Science. *Teoksessa M. Weber, On the methodology of the social sciences* (toim. ja saksan kielestä käänt. E. A. Shils and H. A. Finch: 49-112). Glencoe, IL: Free Press.
- WoS (2017). Web of Science. Essays. Thomson-Reuters, Inc. <http://wokinfo.com/essays/>
- Yin, R.K. (2014). *Case Study Research: Design and Methods*. 5. p. Los Angeles, CA: Sage.